



REGIOPLAN

PARTNER VOOR MAATSCHAPPELIJKE IMPACT

Kwalitatieve evaluatie pilots azc-bewoners aan het werk

Kwalitatieve evaluatie azc-bewoners naar werk

EINDRAPPORT

Auteurs

Stefanie de Cuba
Gwendolyn van Straten
Miranda Witvliet

Amsterdam, 18 juni 2026
Publicatienr. 25025

© 2026 Regioplan, in opdracht van UWV

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Regioplan. Regioplan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
Managementsamenvatting	5
1 Inleiding	11
1.1 <i>Aanleiding</i>	11
1.2 <i>Onderzoeksvragen</i>	11
1.3 <i>Onderzoeksopzet</i>	13
1.4 <i>Leeswijzer</i>	13
2 Achtergrond	15
2.1 <i>Wet- en regelgeving</i>	15
2.2 <i>Samenwerking</i>	16
2.3 <i>Dienstverlening</i>	18
3 Beschrijving van de pilots	21
3.1 <i>Aanleiding voor de inrichting van de pilots</i>	21
3.2 <i>Opzet van de pilots</i>	23
4 Ervaringen met de pilots	34
4.1 <i>Ervaringen met de samenwerking</i>	34
4.2 <i>Ervaringen met de dienstverlening aan bewoners</i>	38
4.3 <i>Ervaringen met de dienstverlening aan werkgevers</i>	43
4.4 <i>Resultaten uit de pilots</i>	45
5 Lessen voor opschaling	49
5.1 <i>Werkzame elementen en uitdagingen in de praktijk</i>	49
5.2 <i>Randvoorwaarden</i>	53
5.3 <i>Aandachtspunten voor de opschaling</i>	55
Bijlage 1 Analyse kader	58
Bijlage 2 Onderzoeksverantwoording	60
Bijlage 3 Bronnenlijst	63
Bijlage 4 Activiteiten en beoogde resultaten van de drie pilots	65

Voorwoord

De arbeidsmarkt kampt in nagenoeg alle sectoren met krapte. Tegelijkertijd werkt een aanzienlijk deel van de azc-bewoners nog niet, omdat passende ondersteuning ontbreekt. De kern van dit probleem is dat de wettelijke taak, verantwoordelijkheden en financiële middelen voor hun arbeidstoeleiding momenteel niet expliciet zijn belegd. Hierdoor ontstaat versnippering in aanpak, verschillen tussen regio's en blijft beschikbaar arbeidspotentieel onbenut. Dat moet veranderen. Daarom wilden we met dit onderzoek beter inzicht krijgen in wat ervoor nodig is om azc-bewoners naar werk toe te leiden en welke rol gemeenten, UWV en COA daarin kunnen spelen.

Het onderzoek van RegioPlan naar de drie pilots die wij gezamenlijk hebben uitgevoerd, toont aan dat de samenwerking tussen onze drie partijen van meerwaarde is bij het begeleiden van azc-bewoners naar werk. Werkgevers blijken bovendien bereid azc-bewoners in dienst te nemen, mits zij hierin worden ondersteund en ontzorgd. De Meedoenbalies op COA-locaties vormen, met aanvullende expertise van UWV en gemeenten, een essentiële schakel in het toegankelijk maken van werk en andere participatie activiteiten voor azc-bewoners. Tegelijkertijd laat het onderzoek zien dat betrokken partijen werken vanuit verschillende kaders, financieringsstromen en verantwoordelijkheden. Het ontbreekt aan structurele capaciteit en middelen, waardoor de begeleiding vaak afhankelijk is van de inzet van bevlogen medewerkers en lokale bestuurders.

De komst van de regionale Werkcentra biedt een concrete kans om arbeidstoeleiding van azc-bewoners structureel te verankeren in de hervormde arbeidsmarktinfrastructuur. Gemeenten zijn bij uitstek geschikt om hierin de regie te voeren, gezien hun centrale rol in het sociaal domein, hun kennis van de regionale arbeidsmarkt en hun directe verbinding met werkgevers en maatschappelijke partners.

VNG, UWV en COA zijn positief over het voornemen van het kabinet om de komende vier jaar nieuwkomers, waaronder azc-bewoners, sneller en duurzamer naar werk te begeleiden. We benadrukken dat het daarbij van belang is om de noodzakelijke randvoorwaarden te scheppen: een duidelijke wettelijke basis, waaronder aanpassing van het Besluit SUWI, heldere afspraken over de rolverdeling tussen betrokken partijen en toereikende middelen om deze opgave structureel vorm te geven. Daarmee wordt de taak expliciet belegd binnen de arbeidsmarktinfrastructuur. De maatschappelijke en financiële baten, zoals bijdragen aan de opvangkosten, lagere uitkeringslasten, hogere belastinginkomsten en snellere participatie en integratie, rechtvaardigen deze investering.

Gemeenten hebben, samen met COA en UWV, pilots gedraaid om ervaring op te doen met het sneller en beter naar werk begeleiden van asielzoekers. Een streven waar zowel de asielzoeker, de werkgever als de samenleving bij is gebaat. Uit de pilot kwam naar voren dat er nog werk aan de winkel is om dit in de praktijk uitvoerbaar te maken. Het gaat dan om het vinden van passende huisvesting, het verkrijgen van de tewerkstellingsvergunning, de REBA-regeling en de mogelijkheid om asielzoekers dichterbij het werk te huisvesten. Het is een opdracht aan ons allemaal, COA, gemeenten, UWV en de ministeries om naar oplossingen te zoeken die het eenvoudiger en effectiever maakt om asielzoekers te laten meedoen aan de arbeidsmarkt.

Het gaat er uiteindelijk om dat mensen die hier mogen zijn en willen werken, ook daadwerkelijk de kans krijgen om mee te doen. Wij zijn ervan overtuigd dat een gecoördineerde, samenhangende aanpak werkt en graag willen we deze samen met het kabinet en andere partners verder ontwikkelen.

Namens UWV, VNG en het COA

Managementsamenvatting

Aanleiding en onderzoeksvraag

Voor azc-bewoners is werken een belangrijk middel om een netwerk op te bouwen in Nederland, de Nederlandse taal buiten de opvang te verbeteren en daarmee te werken aan hun toekomstperspectief. Eerder onderzoek laat zien dat mensen die tijdens de opvangperiode de kans hebben gehad om te werken of vrijwilligerswerk te doen, daarna vaker werk hebben, de taal beter beheersen en beschikken over een betere mentale gezondheid. De krapte op de arbeidsmarkt en de vergrijzing maken het bovendien noodzakelijk om al het onbenutte arbeidsmarktpotentieel aan te spreken. Tot op heden is er geen ondersteuningsstructuur om asielzoekers en niet permanent gehuisveste statushouders (samen azc-bewoners) naar werk te begeleiden. Een gebrek aan ondersteuning vormt voor veel azc-bewoners een belemmering bij de toegang tot werk. COA, UWV en VNG zijn daarom in 2025 drie pilots gestart om gezamenlijk te verkennen hoe een ondersteuningsstructuur voor azc-bewoners gecreëerd kan worden en welke dienstverlening toegevoegde waarde heeft bij het duurzaam bevorderen van werk voor deze doelgroep. De pilots vinden plaats in de regio's Zaanstad, Nijmegen en Eindhoven.

In opdracht van UWV, COA en VNG heeft Regioplan een kwalitatieve evaluatie uitgevoerd van de drie pilots. De hoofdvraag die met deze evaluatie beantwoord moet worden is:

Wat zijn de werkzame elementen bij het naar werk toeleiden van azc-bewoners en in hoeverre zijn deze werkzame elementen (landelijk) opschaalbaar (voor COA, UWV en gemeenten)?

Om deze onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden is een deskstudie uitgevoerd van beschikbare documenten op landelijk niveau en per pilot, is er een literatuurstudie uitgevoerd over wat werkt in de toeleiding van azc-bewoners naar werk en zijn er interviews gehouden met de landelijke organisaties, pilotbetrokkenen, werkgevers en azc-bewoners. Daarnaast hebben we overleggen en activiteiten in de pilots geobserveerd en zijn er drie leersessies georganiseerd met de betrokkenen bij de pilots. De nadruk in deze evaluatie ligt op het inzichtelijk maken van factoren in de samenwerking en in de begeleiding die belangrijk zijn in het begeleiden naar werk van azc-bewoners. De lessen die in 2025 zijn opgedaan binnen de drie pilots kunnen bijdragen aan een eventuele opschaling en aan het creëren van bouwstenen voor een ondersteuningsstructuur gericht op het duurzaam bevorderen van werk voor azc-bewoners.

Inrichting van de pilots

Om te leren wat er nodig is in de dienstverlening en samenwerking om azc-bewoners naar werk te begeleiden zijn COA, UWV en VNG een samenwerking aangegaan in een zogenoemde 'partnership'. De aansturing, coördinatie en financiering van de pilots vindt voornamelijk plaats op regionaal en lokaal niveau. Er is geen centrale sturing en vanuit het Rijk zijn er geen extra middelen beschikbaar gemaakt. Wel is er afstemming tussen de drie pilots en de landelijke organisaties, bijvoorbeeld over randvoorwaarden die nodig zijn voor de uitvoering van de pilots en om kaders en richting te geven aan de pilots. Binnen de kaders is er veel ruimte voor de pilots om lokaal de samenwerking en dienstverlening op een eigen manier in te richten.

Doelen van de pilots

Alle drie pilots hebben gezamenlijke doelen opgesteld:

Pilot	Gemeenschappelijke doelen
Zaanstad	Er zijn meer asielzoekers en nog niet gehuisveste statushouders aan het werk en het is duidelijk welke dienstverlening in de keten toegevoegde waarde heeft bij het duurzaam bevorderen van de arbeidsparticipatie van asielzoekers en niet (permanent) gehuisveste statushouders. Daarnaast is duidelijk welke randvoorwaarden hierbij cruciaal zijn.
Nijmegen	Het doel van deze pilot is het bevorderen van de arbeidsparticipatie van bewoners van COA-locaties in het Rijk van Nijmegen, zodat inzichtelijk wordt hoe het arbeidstoeleidingsproces eruitziet en wat de knelpunten in dit proces zijn. Met de verkenning wordt beoogd een beeld te krijgen van de manier waarop de begeleidings- en ondersteuningsstructuur vormgegeven kan worden en hoe dit proces er idealiter uit komt te zien.
Eindhoven	Relevante en betrokken partners werken nauw samen en dragen zorg voor een efficiënt proces rondom het informeren van werkgevers en begeleiden van asielzoekers naar werk. Asielzoekers worden begeleid naar werk (regulier, of doorstroom via het sociaal WerkBedrijf Ergon). Werkgevers worden ondersteund en geïnformeerd over het in dienst nemen van asielzoekers.

Naast de gemeenschappelijke doelen formuleren de verschillende partijen ook andere doelen of leggen binnen de overkoepelende doelen andere accenten. Zo wordt er bijvoorbeeld verschillend gekeken naar duurzaam werk als streven,

waarbij sommige pilotbetrokkenen het belang benadrukken van doorgroeimogelijkheden naar een baan die past bij de talenten, het niveau en de ambities van de azc-bewoner. De nadruk ligt in dit geval op de ontwikkeling van een 'broodbaan' naar een 'droombaan'. Andere pilotbetrokkenen geven hier in hun beschrijving van de doelen van de pilot minder prioriteit aan. Verder zien we dat met name COA doelen formuleert over concrete resultaten in het aantal mensen dat binnen de pilot naar werk is begeleid, terwijl dit door de andere partijen niet als specifiek doel wordt benoemd.

Betrokkenen in de pilots

De drie pilots verschillen in hoe ze zijn georganiseerd. Dit heeft er mee te maken dat er verschillen zitten in de partijen die zich lokaal bezighouden met de opvang en begeleiding van asielzoekers en statushouders. In Nijmegen en in Eindhoven borduurt de pilot voort op al bestaande initiatieven gericht op het naar werk begeleiden van azc-bewoners, in Zaanstad betreft het voornamelijk een nieuwe samenwerking rondom deze opgave. Nieuw is dat in alle drie pilots COA, UWV en de gemeente vertegenwoordigd zijn en er zowel medewerkers vanuit de uitvoering als vanuit beleid betrokken zijn. Daarnaast wordt er ook samengewerkt met andere organisaties, zoals Wasbeer en Pauw (verantwoordelijk voor sociaal beheer op de tijdelijke gemeentelijke opvanglocatie) en Ergon (uitvoerder van de Wet Sociale Werkvoorziening) in Eindhoven en met WerkBedrijf Rijk van Nijmegen (uitvoerder van de Participatiewet in de arbeidsmarktregio Rijk van Nijmegen) in Nijmegen. De verschillen in opzet van de drie pilots sluiten ook aan bij de beschikbare ruimte die vanuit COA, UWV en VNG is geboden om lokaal de samenwerking en dienstverlening op een eigen manier in te richten.

Activiteiten in de pilots

Een deel van de dienstverlening aan azc-bewoners is in alle drie pilots op eenzelfde manier ingericht, maar er zijn ook verschillen in ingezette activiteiten. In alle drie pilots is een Meedoenbalie ingericht. Meedoenbalies zijn een centrale plek op COA-locaties waar bewoners terecht kunnen voor een breed participatieaanbod. Voor 38 Meedoenbalies heeft het COA subsidie van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) ontvangen en wordt samengewerkt met lokale vrijwilligerscentrales. Op 90 locaties zijn 'light' varianten zonder subsidie en zonder structurele samenwerking met vrijwilligerscentrales ingericht. Binnen de pilots zijn de Meedoenbalies doorontwikkeld om bewoners naar werk te begeleiden als specifieke participatievorm. In Zaanstad en in Nijmegen is aanvullend op de Meedoenbalie ook een Werkbalie ingericht, waar de bemiddeling tussen azc-bewoners en werkgevers centraal staat. Een ander onderscheid betreft het organiseren van ontmoetingen tussen azc-bewoners en werkgevers via het bezoeken van banenmarkten (Zaanstad) en banenbabbels (Eindhoven). In de pilot in Nijmegen vindt de matching alleen een-op-een plaats. In alle drie pilots worden trainingen en workshops georganiseerd voor bewoners. Deze trainingen zijn gericht op het maken van een cv, solliciteren en werkcultuur. De focus van de trainingen verschilt tussen de pilots.

Naast dienstverlening aan azc-bewoners is er in alle drie pilots ook dienstverlening ingezet voor werkgevers. In alle drie pilots wordt gebruikgemaakt van informatievoorziening en voorlichting aan werkgevers, bijvoorbeeld door middel van flyers of werkgeversbijeenkomsten. Ook zetten alle drie pilots activiteiten in gericht op het ontzorgen van werkgevers, bijvoorbeeld aan de hand van ondersteuning bij de TWV-aanvraag of het beantwoorden van vragen rondom het in dienst nemen van azc-bewoners of arbeidsgerelateerde vragen na indiensttreding. In Zaanstad wordt, in tegenstelling tot de andere pilots, een jobhunter ingezet. In de beoogde resultaten en doelen van de pilots zijn er overeenkomsten en verschillen tussen de pilots: het enthousiasmeren van werkgevers of het vergroten van bereidheid bij werkgevers om azc-bewoners in dienst te nemen, komt in pilots Eindhoven en Zaanstad terug, waarbij Nijmegen iets meer de nadruk legt op het ondersteunen van werkgevers bij het vinden van personeel.

Aantal azc-bewoners aan het werk

In de periode dat de pilots liepen zijn er diverse mensen naar werk begeleid. In de pilots zijn schattingen bijgehouden van hoeveel mensen dit betreft:

- Volgens de meest recente registraties van 23 januari 2026 zijn er in Zaanstad 216 azc-bewoners gematcht aan een werkgever en zijn er 135 azc-bewoners in dienst bij 31 werkgevers.
- In Nijmegen heeft UWV 35 azc-bewoners geregistreerd die aan het werk zijn. Naar schatting komt het totaal aantal azc-bewoners naar werk wat hoger uit op 50 mensen. Op een van de locaties van de pilot is niet geregistreerd hoeveel mensen aan het werk zijn.
- In Eindhoven zijn er aan het einde van de pilot (stand van zaken in december 2025) 158 azc-bewoners aan het werk. Het gaat hierbij om 73 mensen die bij Ergon aan het werk zijn en 85 mensen op een andere wijze. Wat betreft de deelnemende COA-locatie aan de pilot in Eindhoven geldt dat de dienstverlening gericht op betaald werk pas in het najaar van 2025 op gang is gekomen. Dit heeft vooralsnog nog niet geleid tot uitstroom naar werk van de azc-bewoners op deze locatie.

Er zijn voor deze evaluatie geen cijfers beschikbaar over het type, het niveau en de duurzaamheid van de banen waarin azc-bewoners aan het werk zijn.

Werkzame elementen en uitdagingen in de praktijk

Uit de ervaringen van de pilots komen verschillende werkzame elementen en uitdagingen in de praktijk naar voren. We maken daarbij een onderscheid in werkzame elementen en uitdagingen in de samenwerking tussen de pilotbetrokkenen, in de dienstverlening aan azc-bewoners en in de dienstverlening aan werkgevers.

Werkzame elementen en uitdagingen in de samenwerking

De samenwerking in de pilots wordt over het algemeen als positief ervaren. Alle pilots hebben gemeenschappelijke doelen geformuleerd en inzicht in wat werkt en wat nodig is voor opschaling wordt als het primaire doel van de pilots beschreven. De partijen onderkennen het belang van een duidelijke rol- en taakverdeling. Om hier meer helderheid in te creëren heeft het geholpen om gezamenlijk een duidelijk werkproces te formuleren. In alle pilots zijn vanuit alle organisaties mensen uit de uitvoering betrokken en zij hebben een belangrijke stem in overleggen. Er is veel aandacht voor signalen uit de praktijk. Dit biedt kansen om samen te leren. In de pilots is ook expliciet ruimte geboden om te experimenteren en tussentijds bij te sturen.

Tegelijkertijd valt het op dat de partijen naast de gemeenschappelijke doelen ook nog andere doelen formuleren, maar dat deze verschillen niet expliciet worden besproken. Uit de literatuur komt naar voren dat het wel van belang is dat de verschillen in doelen, verwachtingen en belangen op tafel komen, om misverstanden en conflicten te kunnen voorkomen. Verder zien we dat het uitwerken van afspraken over taken, rollen en besluitvorming in alle drie pilots nog in ontwikkeling is. Het uitzoeken wat partijen in de samenwerking van elkaar nodig hebben, heeft veel tijd en onderlinge afstemming gekost. Hier zijn regelmatig overleggen en afstemmingsmomenten voor ingericht. Hierdoor hebben mensen elkaar beter leren kennen wat het vertrouwen heeft versterkt.

Tot slot valt ten aanzien van de samenwerking op dat er een spanning bestaat tussen het lokaal oplossen van knelpunten en het vertalen van signalen naar landelijk beleid. Tijdens de looptijd van de pilots lijken meer signalen vanuit de pilots landelijk te zijn besproken en opgepakt. Voorbeelden hiervan betreffen de mogelijkheid voor het versneld aanvragen van een BSN en het landelijk bespreken van signalen uit de pilots over de onvrede van bewoners over de Reba-afdracht.

Werkzame elementen en uitdagingen in de dienstverlening aan azc-bewoners

Veel azc-bewoners zijn enthousiast over werk. Dat blijkt uit het grote aantal vragen over werk waar azc-bewoners mee aankloppen bij de Meedoenbalies en Werkbalies. Om de motivatie voor werk hoog te houden, is het in de pilots belangrijk gebleken om azc-bewoners goed te informeren over regels en procedures in relatie tot werk. Voorbeelden hiervan zijn het informeren over de Reba-afdracht en de financiële gevolgen daarvan en het beantwoorden van vragen die te maken hebben met de TWV. Het vergroten van kennis en vaardigheden van azc-bewoners op het gebied van de Nederlandse arbeidsmarkt en (werk)cultuur komt uit de pilots naar voren als een belangrijk element van de dienstverlening aan bewoners. Daarnaast kan het inzetten van rondleidingen om kennis te maken met een werkplek helpen om een realistisch beeld te krijgen over wat het werk inhoudt en daarmee de kans te vergroten op een succesvolle plaatsing.

Een aandachtspunt in de begeleiding aan azc-bewoners vormt de beperkte capaciteit om individuele begeleiding te bieden. Uit eerder onderzoek blijkt dat het risico hiervan is dat profielen en behoeften van azc-bewoners daardoor niet voldoende meegenomen worden. Als oplossing voor de beperkte capaciteit wordt onder andere groepsgewijze voorlichting en training ingezet. Niet alle azc-bewoners zien echter direct het nut in van het groepsgewijze aanbod en ze komen hier niet altijd voor opdagen. Het bieden van nazorg aan azc-bewoners en het verbinden van het leren van de taal aan de begeleiding richting werk zijn elementen waar nog meer aandacht aan besteed kan worden in de pilots.

Werkzame elementen en uitdagingen in de dienstverlening aan werkgevers

Uit de pilots komt naar voren dat het enthousiasmeren, ontzorgen en ondersteunen van werkgevers belangrijk is om azc-bewoners aan werkgevers te kunnen koppelen. Het delen van succesverhalen en het aansluiten bij de belangen en motieven van werkgevers kan daarbij begrip vergroten, bijdragen aan positievere beeldvorming en de bereidheid van werkgevers vergroten voor het aannemen van azc-bewoners. Ook uit eerder onderzoek blijkt dat het belangrijk is dat uitvoerders betrokken bij de dienstverlening aan werkgevers goed inzicht hebben in de verschillende drijfveren van werkgevers, zowel wat betreft maatschappelijke betrokkenheid als behoefte aan meer personeel. Daarnaast kan informatievoorziening over regels en procedures omtrent azc-bewoners en werk helpen om bij werkgevers drempels te verlagen. Een actieve benadering van werkgevers en het actief matchen van werkgevers aan azc-bewoners is in de pilots belangrijk

gebleken. Er liggen kansen voor regionale en landelijke samenwerking wat betreft de werkgeversdienstverlening, bijvoorbeeld via gezamenlijke informatievoorziening en communicatie.

De pilots laten daarnaast zien dat ook in relatie tot de benadering van werkgevers oog voor onzekerheid en onwetendheid van azc-bewoners nodig is, bijvoorbeeld wat betreft onzekere verblijfsstatus en beperkte kennis bij azc-bewoners van regelgeving. Deze aspecten vormen risico's voor verleiding tot illegaal werk of uitbuiting door werkgevers. Hier moet in de dienstverlening aan werkgevers voldoende aandacht voor zijn. Verder is de begeleiding na de indiensttreding ook van belang om duurzaam werk te bevorderen.

Randvoorwaarden voor opschaling

Uit de ervaringen van de pilots komt een aantal randvoorwaarden naar voren die van belang zijn voor een goede begeleiding van azc-bewoners naar werk. Deze randvoorwaarden zijn ook belangrijk om in het oog te houden bij een mogelijke opschaling van de ondersteuning aan azc-bewoners.

Benodigde rollen, expertise en aanbod voor azc-bewoners en werkgevers

De pilots verschillen van elkaar in organisatie en aanbod. Op basis van de ervaringen van de pilots is er dan ook niet één blauwdruk te maken van de begeleidingsmethodiek. Wel laten de pilots zien dat de combinatie van dienstverlening aan azc-bewoners en aan werkgevers meerwaarde biedt. Daarvoor is het noodzakelijk dat er een combinatie beschikbaar is van expertise over de doelgroep azc-bewoners en over het begeleiden van mensen naar werk. In de pilots worden deze expertises gecombineerd via de inzet van COA-medewerkers, medewerkers werknemersdienstverlening en werkgeversadviseurs van UWV en medewerkers van gemeenten die zich bezighouden met participatie of met werkgeversdienstverlening. De combinatie van deze drie partijen komt uit alle pilots als meerwaarde naar voren.

In de dienstverlening is het van belang gebleken dat er voor azc-bewoners aanbod is gericht op: het informeren en voorlichten van azc-bewoners over baankansen en geldende regels; het vergroten van kennis en vaardigheden op het gebied van Nederlandse (werk)cultuur, arbeidsmarkt en taal; en op het bemiddelen tussen azc-bewoners en werkgevers op basis van de mogelijkheden en behoeften van azc-bewoners. Het bieden van nazorg en aandacht voor de verbinding van taal aan begeleiding naar werk zijn in de pilots nog ontwikkelpunten. Voor werkgevers is het belangrijk dat er aanbod is gericht op het informeren, voorlichten en ontzorgen van werkgevers en dat werkgevers actief benaderd worden. Meer aandacht zou er kunnen zijn voor ondersteuning van werkgevers die al mensen in dienst hebben.

Voldoende en structurele capaciteit en middelen

De drie pilots geven aan dat de werkwijze alleen tot reguliere dienstverlening kan leiden als er voldoende structurele capaciteit en middelen beschikbaar zijn. Momenteel ervaren de pilots een tekort aan tijd en middelen en steken medewerkers vaak extra eigen tijd in de begeleiding van azc-bewoners naar werk. Er is geen extra personeel toegevoegd en de benodigde capaciteit wordt binnen de bestaande organisaties gezocht. Daardoor is de begeleiding kwetsbaar en afhankelijk van de inzet van bevlogen professionals en bestuurders. Betrokkenen verwachten dat duurzame begeleiding naar werk alleen kans van slagen heeft als er structurele middelen beschikbaar komen, mogelijk met ondersteuning vanuit het Rijk. Voor dit onderzoek is er geen businesscase gemaakt over welke middelen er specifiek nodig zouden zijn.

Experimenteer- en ontwikkelruimte

Ook na de ontwikkeling van een duidelijk werkproces, blijft het belangrijk dat er ruimte is om te ontwikkelen en experimenteren. De leersessies die in de pilotperiode zijn georganiseerd werden als waardevol ervaren om gezamenlijk op zoek te gaan naar oplossingen voor bestaande knelpunten.

Duidelijke regierol, governance en opdracht

Een duidelijke opdracht om azc-bewoners naar werk te begeleiden voorkomt dat de uitvoering afhankelijk blijft van de goodwill van betrokken partijen. Daarnaast zijn heldere samenwerkingsafspraken en een goede afstemming tussen uitvoerings-, beleids- en bestuursniveau nodig. Een eenduidige belegging van de regierol is nodig om verdeling van verantwoordelijkheden te bewaken, maar ook om verbindingen te kunnen leggen met andere domeinen zoals inburgering, opvang en werk en inkomen.

Aandachtspunten voor de toekomst

De uitkomsten van de pilots laten zien dat ruimte voor lokale experimenten belangrijk is. Als aandachtspunt komt echter naar voren dat het voor een succesvolle begeleiding naar werk van azc-bewoners ook nodig is dat werkzame elementen worden geborgd via duidelijke werkprocessen, het beschrijven van methodieken en kwaliteitsbewaking. Verder is het van belang dat er aandacht is voor monitoring, evaluatie en het blijven delen van ervaringen over knelpunten en oplossingen.

In deze evaluatie hebben we op basis van de ervaringen in de pilots in Zaanstad, Nijmegen en Eindhoven een eerste stap gezet in het beschrijven van werkzame elementen en welke rollen, expertises en aanbod van belang zijn voor de begeleiding naar werk van azc-bewoners. Ook inzichten uit andere lopende en afgeronde pilots gericht op het naar werk begeleiden van azc-bewoners kunnen hiervoor goede input leveren.

Ook als aandachtspunt komt uit dit onderzoek naar voren dat het voor het naar werk begeleiden van azc-bewoners belangrijk is om oog te hebben voor verschillen tussen asielzoekers en statushouders. Ten eerste heeft dit ermee te maken dat er andere wet- en regelgeving geldt voor deze twee groepen. Asielzoekers kunnen onder voorwaarden betaald werk in Nederland verrichten. Zo moet de aanvraag voor een asielvergunning voor bepaalde tijd minimaal zes maanden in behandeling zijn bij de IND, moet de asielzoeker op een azc-locatie verblijven, moeten er werkzaamheden worden verricht onder marktconforme voorwaarden en moet de asielzoeker rechtmatig in Nederland verblijven. Werkgevers dienen een TWV aan te vragen als zij een asielzoeker in dienst willen nemen. In het nieuwe coalitieakkoord zijn veranderingen aangekondigd die het voor kansrijke asielzoekers makkelijker moeten maken om aan het werk te komen. Voor statushouders kunnen gemeenten dienstverlening vanuit de Participatiewet inzetten. Het naar werk bemiddelen van statushouders is echter pas een wettelijke taak als een statushouder een ingezetene van de gemeente is. Vanuit de Wet inburgering 2021 ontvangen statushouders ook ondersteuning richting werk van gemeenten. In de samenwerking en de dienstverlening aan azc-bewoners moet er voldoende rekening worden gehouden met deze verschillen in wet- en regelgeving voor asielzoekers en statushouders en de specifieke uitdagingen die deze verschillen met zich mee kunnen brengen.

Tot slot merken we op dat begeleiding naar werk van azc-bewoners sterk samenhangt met andere beleidsdomeinen, zoals opvang, wonen en inburgeren. Een goede verbinding tussen deze domeinen is van belang voor een succesvolle arbeidsparticipatie van de doelgroep azc-bewoners. Een duidelijk belegde regierol is nodig om samenhang tussen deze domeinen te kunnen organiseren.

1. Inleiding

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Werken is voor azc-bewoners belangrijk voor hun toekomstperspectief, Nederlandse netwerk en de mogelijkheid om de Nederlandse taal buiten de opvang te verbeteren. Mensen die tijdens de opvangperiode de kans hebben gehad om te werken of vrijwilligerswerk te doen, hebben daarna vaker werk, beheersen de taal beter en beschikken over een betere mentale gezondheid.¹ De krapte op de arbeidsmarkt en de vergrijzing maken het bovendien noodzakelijk om al het onbenutte arbeidsmarktpotentieel aan te spreken.² Vanwege de taalbarrière en het voor hen onbekende Nederlandse systeem hebben veel asielzoekers en statushouders die in een azc wonen ondersteuning nodig bij het vinden van werk.³ Momenteel ontbreekt echter een formele ondersteuningsstructuur voor het toeleiden naar werk van asielzoekers en niet permanent gehuisveste statushouders. COA, UWV en VNG zijn daarom in 2025 drie pilots gestart om gezamenlijk te verkennen hoe een ondersteuningsstructuur voor azc-bewoners gecreëerd kan worden en welke dienstverlening toegevoegde waarde heeft bij het duurzaam bevorderen van werk voor deze doelgroep. Dit doen zij elk vanuit de eigen rol, verantwoordelijkheden en wettelijke bevoegdheden. De gezamenlijke ambitie voor hun samenwerking in de drie pilots is om asielzoekers en niet permanent gehuisveste statushouders naar werk toe te leiden. De pilots vinden plaats in de regio's Zaanstad, Nijmegen en Eindhoven. De inzichten uit de pilots kunnen bijdragen aan het realiseren van een wettelijke verankering en aan beleidsmatige keuzes voor de inrichting van een ondersteuningsstructuur.

In opdracht van UWV, COA en VNG heeft Regioplan een kwalitatieve evaluatie uitgevoerd van de drie pilots. De evaluatie moet zicht bieden op hoe de samenwerking tussen de betrokken partijen in de pilots verloopt en welke dienstverlening aan azc-bewoners en aan werkgevers wordt ingezet. Ten behoeve van een mogelijke opschaling van de pilots is het bovendien van belang dat de evaluatie inzicht geeft in wat bevorderend werkt in de toeleiding naar werk van azc-bewoners en in de samenwerking in de pilots en waar zich knelpunten voordoen. Tot slot is het van belang dat de evaluatie bijdraagt aan het leren van knelpunten die zich gedurende de pilots voordoen en over randvoorwaarden om de lessen uit de pilots in de praktijk te kunnen laten landen. In het voorliggende rapport beschrijven we de uitkomsten van deze evaluatie.

1.2 Onderzoeksvragen

De hoofdvraag van het onderzoek is:

Wat zijn de werkzame elementen bij het naar werk toeleiden van azc-bewoners en in hoeverre zijn deze werkzame elementen (landelijk) opschaalbaar (voor COA, UWV en gemeenten)?

De bijhorende onderzoeksvragen zijn:

Vragen ten aanzien van de samenwerking

1. Op welke wijze werken COA, VNG en UWV in de pilots samen bij het naar werk begeleiden van azc-bewoners? Wat is daarin de rol van de verschillende organisaties en welke activiteiten voeren zij uit?
2. Met welke andere (lokale/regionale) partijen wordt samengewerkt in de pilots? Zijn deze partijen ook landelijk beschikbaar? En welke rol zouden deze partijen moeten hebben?
3. Wat zijn de werkzame elementen in de samenwerking tussen COA, VNG en UWV om azc-bewoners zo goed mogelijk te begeleiden naar werk? Zijn er verschillen tussen de pilots onderling en zo ja, welke dan?
4. Wat zijn belemmerende en bevorderende factoren in de samenwerking? Wat vraagt dit aan additionele middelen en expertise? En wat vraagt dit van (de professionaliteit van) de medewerkers?
5. Zijn er verschillen tussen de betrokken organisaties en pilots in bevorderende en belemmerende factoren in de samenwerking? Welke consequenties heeft dit voor eventuele opschaling?
6. Welke oplossingen dragen partijen zelf aan voor de gesignaleerde knelpunten? Verschillen de oplossingen per regio/pilot?

¹ Damen, R. (2022). *Rooting in new soil: Explaining differences and developments in early integration processes among Syrian refugees in the Netherlands* [Doctoral Thesis]. Erasmus University Rotterdam; Huijnk, W., J. Dagevos, M. Djundeva, D. Schans, E. Ueters, A. Ruijsbroek en M. de Mooij (2021) (red.). *Met beleid van start. Over de rol van beleid voor ontwikkelingen in de positie en levenssituatie van Syrische statushouders*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

² Vervliet, T., & Heyma, A. (2024). *Ruimere werkmogelijkheden asielzoekers. Maatschappelijke kosten-batenanalyse op hoofdlijnen*. Amsterdam: SEO economisch onderzoek.

³ Van den Braak, G., Lazeri, M., Schols, H., & Slingenberg, L. (2023). *Belemmeringen asielzoekers bij het toetreden tot de arbeidsmarkt*. Amsterdam: Regioplan.

Vragen ten aanzien van de dienstverlening

7. Welke activiteiten zijn ingezet om azc-bewoners aan het werk te helpen? Denk aan voorlichting, taaltrainingen etc.
8. Welke activiteiten zijn ingezet om werkgevers te ondersteunen? Denk ook aan voorlichting, ondersteuning etc.
9. In hoeverre is er intensieve begeleiding geboden? Waar was deze begeleiding op gericht en wat hield de begeleiding in?
10. In hoeverre slagen de pilots erin azc-bewoners te begeleiden naar werk? In hoeverre is het mogelijk om mensen duurzaam en op (hun eigen opleidings-) niveau te plaatsen?
11. In hoeverre sluit het werk aan bij het competentie- en opleidingsprofiel van de azc-bewoners?
12. In hoeverre is er sprake van nazorg op de werkplek en zo ja, waar bestaat deze dan uit?
13. Wat zijn de werkzame elementen in de dienstverlening om azc-bewoners zo goed mogelijk te begeleiden naar werk? Zijn er verschillen tussen de pilots onderling en zo ja, welke dan?
14. In hoeverre leren de pilots gedurende het jaar en passen ze de dienstverlening aan? Hoe kijken zij terug/reflecteren zij op hun eigen dienstverlening, op de dienstverlening in de andere pilots en de ervaringen van en met hun samenwerkingspartners?
15. Wat zijn belemmerende en bevorderende factoren in de dienstverlening? Wat vraagt dit aan additionele middelen en expertise? En wat vraagt dit van (de professionaliteit van) de medewerkers?
16. Zijn er verschillen tussen de betrokken organisaties en pilots in bevorderende en belemmerende factoren in de dienstverlening? Welke consequenties heeft dit voor eventuele opschaling?

Afbakening en focus onderzoek

De evaluatie is enerzijds **beschrijvend** van aard en erop gericht inzichtelijk te maken hoe de samenwerking tussen partijen en de dienstverlening aan azc-bewoners en aan werkgevers is vormgegeven. We hebben daarbij per pilot in kaart gebracht:

- wie betrokken waren, met welke rollen, taken, verantwoordelijkheden en middelen;
- welke activiteiten zijn ingezet;
- welke concrete resultaten zijn beoogd en behaald;
- welke doelen zijn gesteld.

Behalve het in kaart brengen van de opzet en organisatie van de pilots, richt deze evaluatie zich anderzijds op het inzichtelijk maken van de **werkzame elementen**. We maken daarbij een onderscheid in werkzame elementen in de samenwerking tussen de organisaties en werkzame elementen in de begeleiding. Als leidraad voor het in kaart brengen van de werkzame elementen hanteren we factoren die in de literatuur als belangrijk worden genoemd in de samenwerking en begeleiding van azc-bewoners naar werk (zie hiervoor hoofdstuk 2 van dit rapport). In deze evaluatie zijn wij vervolgens via interviews, observaties en het organiseren van twee leersessies op zoek gegaan naar hoe deze factoren in de praktijk in de pilots tot uiting zijn gekomen. Daarbij hebben we specifiek gekeken naar:

- factoren die bevorderend zijn in het toeleiden van azc-bewoners naar werk;
- knelpunten die het toeleiden van azc-bewoners naar werk belemmeren.

Om zowel bevorderende factoren als knelpunten systematisch in kaart te kunnen brengen, hebben we een analysekader ontwikkeld (zie bijlage 1 van dit rapport). Dit analysekader is gebaseerd op de bestaande literatuur, maar hebben we ook aangevuld met bevindingen die uit deze evaluatie naar voren zijn gekomen.

Tot slot richt deze evaluatie zich op **lessen voor de opschaling**. Deze lessen hebben te maken met wat nodig is om de bevorderende factoren optimaal in te kunnen zetten en om knelpunten te kunnen wegnemen. In het beschrijven van de opgedane lessen hebben we oog voor de benodigde randvoorwaarden, zoals additionele middelen en expertise.

Deze evaluatie is geen effectiviteitsonderzoek in de zin dat de vraag wordt beantwoord of door de inzet in de pilots azc-bewoners succesvol naar werk zijn toegeleid. Daarentegen ligt de nadruk op het inzichtelijk maken van factoren in de samenwerking en in de begeleiding die belangrijk zijn in het toeleiden naar werk van deze groep. De lessen die in 2025 zijn opgedaan binnen de drie pilots kunnen bijdragen aan een eventuele opschaling en aan het creëren van bouwstenen voor een ondersteuningsstructuur gericht op het duurzaam bevorderen van werk voor azc-bewoners.

1.3 Onderzoekopzet

Om de verschillende onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, hebben we de volgende onderzoeksmethoden ingezet:

Tabel 1.1 Onderdelen van de evaluatie, ingezette onderzoeksmethoden en plek van de uitkomsten in het rapport

Onderdeel	Methoden	Waar te lezen in dit rapport?
Beschrijven	Deskstudie beschikbare documenten landelijk en per pilot Interviews met de landelijke organisaties (COA, UWV en VNG) en met betrokken in de pilots Visuele weergave van de opzet van de pilots	H3 Beschrijving van de pilots
Bevorderende factoren en knelpunten	Literatuurstudie 'wat kan werken in het toeleiding van azc-bewoners naar werk' Interviews landelijke organisaties, betrokkenen in de pilots, werkgevers en azc-bewoners Observaties van overleggen en activiteiten	H2 Achtergrond H4 Ervaringen in de pilots
Lessen	Interviews betrokkenen in de pilots, werkgevers en azc-bewoners Observaties van overleggen en activiteiten Drie leersessies met de betrokken bij de pilots	H5 Lessen voor opschaling

Het aantal en de typen respondenten die we in deze evaluatie hebben betrokken, hebben we opgenomen in bijlage 2 van dit rapport. De bronnen die we hebben gebruikt hebben we opgenomen in bijlage 3.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 geven we een beknopt overzicht van wat in de literatuur bekend is over wat kan werken in het toeleiden van azc-bewoners naar werk. In hoofdstuk 3 geven we een beschrijving van de opzet van de pilots, zowel in tekst als in een visuele weergave. Hoofdstuk 4 richt zich op de ervaringen in de pilots, waarin we ook de uitkomsten van de gesprekken met werkgevers en met azc-bewoners weergeven. In hoofdstuk 5 trekken we, op basis van de bevindingen, een aantal lessen voor opschaling.

2. Achtergrond

Wat kan werken in het begeleiden van azc-bewoners naar werk?

2 Achtergrond

Effectstudies over welke instrumenten succesvol zijn in het naar werk begeleiden van azc-bewoners zijn schaars. Toch is er op basis van de literatuur een overzicht te maken van factoren die mogelijk bijdragen aan de arbeidstoeleiding van deze doelgroep. In dit hoofdstuk geven we een beknopt overzicht van deze literatuur. We maken daarbij een onderscheid in factoren op drie niveaus:

- **Wet- en regelgeving:** Factoren op dit niveau zijn niet zozeer direct werkzame elementen in de arbeidstoeleiding, maar zijn wel belangrijke contextfactoren die het toeleiden naar werk van azc-bewoners kunnen bevorderen of belemmeren. We geven deze factoren dan ook een plek in dit hoofdstuk en hebben ook in de volgende hoofdstukken oog voor de relevantie van factoren op dit macroniveau.
- **Samenwerking:** Kennis over factoren op dit mesoniveau putten we uit beschikbare literatuur over effectieve netwerk-samenwerkingen in het publieke domein. Waar mogelijk spitsen we de factoren toe op de doelgroep van dit onderzoek: azc-bewoners.
- **Begeleiding:** Op het microniveau geven we een overzicht van belangrijke factoren in de begeleiding van azc-bewoners en in de begeleiding van werkgevers.

De factoren die we in dit hoofdstuk benoemen, vormen de kapstok voor het analysekader van deze evaluatie (zie bijlage 1). Dit analysekader stelt ons in staat om de ervaringen die in de pilots zijn opgedaan te structureren en systematiseren.

2.1 Wet- en regelgeving

Gebrek aan een ondersteuningsstructuur

De wet- en regelgeving rondom het verrichten van arbeid is anders voor statushouders dan voor asielzoekers. Asielzoekers kunnen nu onder voorwaarden betaald werk in Nederland verrichten. Van belang daarbij is dat de aanvraag voor een asielvergunning voor bepaalde tijd minimaal zes maanden in behandeling is bij de IND, dat de asielzoeker op een azc-locatie verblijft en dat er werkzaamheden worden verricht onder marktconforme voorwaarden waarbij ten minste het minimumloon wordt betaald. Daarnaast moet de asielzoeker rechtmatig in Nederland verblijven. Sinds het vervallen van de 24-weken-eis⁴ zijn er voor asielzoekers meer mogelijkheden gekomen om aan het werk te gaan. De arbeidstoeleiding van deze groep is echter (nog) geen wettelijk belegde taak, hoewel het sociaal-maatschappelijk belang hiervan wel wordt onderkend door verschillende partijen, waaronder door COA, UWV en VNG.⁵ In het coalitieakkoord is opgenomen dat de huidige regels voor kansrijke asielzoekers (met een grote kans op statusverlening) gaan veranderen. Zij mogen volgens de plannen straks drie maanden na de asielaanvraag beginnen met werken in plaats van pas na zes maanden (de huidige regelgeving).

Belemmeringen bij de toetreding tot de arbeidsmarkt

Uit onderzoek over de belemmeringen van asielzoekers bij de toetreding tot de arbeidsmarkt⁶ blijkt dat gebrek aan ondersteuning een belemmering is bij toegang tot werk. Er is geen sprake van een vaste en herkenbare ondersteuningsstructuur voor de doelgroep asielzoekers bij de toeleiding naar arbeid. Voor deze ondersteuning ligt de verantwoordelijkheid niet bij COA, gemeenten of UWV. Asielzoekers zijn daarmee afhankelijk van pilotprojecten of de motivatie van individuele medewerkers in het azc (of andere betrokkenen) om asielzoekers aan werk te helpen. Niet alle gemeenten vangen asielzoekers op en azc-bewoners komen ook na statusverlening lang niet altijd in de gemeente terecht waar zij als asielzoeker opvang hebben gekregen. In combinatie met de soms vele verhuizingen van asielzoekers speelt dit een rol in de beperkte ondersteuning die zij vanuit gemeenten of het COA krijgen. Beleidsmakers geven aan dat de kennis over de aspiraties en mogelijkheden van asielzoekers beperkt en versnipperd is, maar ook werkgevers en uitzendbureaus benoemen deze factoren als belemmeringen. Bovendien brengen de afgelegen locaties van asielcentra vaak logistieke problemen en hoge vervoerskosten met zich mee. Ook wijzen werkgevers en vertegenwoordigers van asielzoekers op een gebrekkige informatievoorziening, hetgeen voor beide partijen tot afwachtend gedrag kan leiden.

Asielzoekers ervaren ook andere belemmeringen in de toetreding tot de arbeidsmarkt die te maken hebben met wet- en regelgeving.⁷ Ten eerste vormt het aanvragen van een tewerkstellingsvergunning (TWV) een (hoge) administratieve drempel voor werkgevers. Een werkgever moet namelijk aan een aantal algemene voorwaarden voldoen om een TWV te

⁴ Op 29 november 2023 heeft het kabinet de regels aangepast en mogen asielzoekers meer dan 24 weken per jaar werken als hun asielaanvraag minstens zes maanden in behandeling is. Zie: [Asielzoekers mogen meer dan 24 weken per jaar werken | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl](#)

⁵ Van den Braak, G., Lazeri, M., Schols, H., & Slingenberg, L. (2023). *Belemmeringen asielzoekers bij het toetreden tot de arbeidsmarkt*. Amsterdam: RegioPlan.

⁶ Idem.

⁷ Idem.

krijgen voor een werknemer van buiten de EU/EER of Zwitserland. Bovendien zijn er verschillende voorwaarden per groep werknemers.⁸ In het coalitieakkoord is overigens aangekondigd dat er een alternatief komt voor de TWV.

Een ander knelpunt betreft de hoogte van het bedrag in het kader van de Reba.⁹ Veel asielzoekers vinden het bedrag hoog, maar vooral de onduidelijkheid over de precieze afdracht is een belemmering om te gaan werken.¹⁰ Ook brengt het COA deze financiële bijdrage vaak pas maanden later in rekening, hetgeen ertoe kan leiden dat statushouders beginnen met een schuld aan het COA nadat huisvesting in een gemeente is gevonden.

Arbeidstoeleiding van statushouders bij inschrijving in een gemeente

De pilots van COA, UWV en VNG om azc-bewoners naar werk te begeleiden richten zich niet alleen op asielzoekers, maar ook op statushouders die nog wachten op huisvesting in de gemeente en daarom nog op een azc-locatie verblijven. Voor statushouders kunnen gemeenten dienstverlening vanuit de Participatiewet inzetten. Gemeenten hebben voor statushouders echter pas een wettelijke taak om iemand naar werk te bemiddelen als een statushouder een ingezetene van de gemeente is. Vanuit de Wet inburgering 2021 ontvangen statushouders ook ondersteuning richting werk van gemeenten. Deze ondersteuning vindt in de praktijk plaats zodra statushouders in een gemeente zijn geplaatst en zich dus niet meer in een opvanglocatie bevinden.¹¹

Het UWV kan statushouders registreren als werkzoekende niet-uitkeringsgerechtigden (nug). Bovendien is het UWV eerstverantwoordelijke voor de arbeidstoeleiding als er ook sprake is van recht op een WW-uitkering. Vanaf december 2024 kunnen het UWV en gemeenten ook asielzoekers inschrijven als nuggen en opnemen in het werkzoekendenbestand. Een asielzoeker kan vervolgens een cv uploaden en staat daarmee bij het UWV geregistreerd als werkzoekende. Verder biedt het UWV werkgeversdienstverlening aan. In de samenwerking met gemeenten in de Werkcentra en Werkgeversservicepunten (WSP) is er een wettelijke basis voor het bemiddelen van zowel statushouders als asielzoekers naar werk, indien de persoon bij het UWV wordt ingeschreven als nuggen.¹² Het COA heeft geen wettelijke taak in de arbeidsbemiddeling van azc-bewoners. De rol van het COA is primair gericht op de opvang en begeleiding van mensen die asiel aanvragen. Wel geeft het COA voorlichting, haalt het COA informatie op over opleiding en werkervaring van azc-bewoners en begeleidt het COA mensen via de Meedoenbalie. Van de ruim 300 COA-locaties hebben momenteel 38 locaties een Meedoenbalie. In de plannen van het nieuwe kabinet worden de Meedoenbalies uitgebreid naar meer grotere opvanglocaties.

2.2 Samenwerking

Gedeelde ambitie

Samenwerking verloopt vaak weerbarstig, doordat verschillende partijen uiteenlopende belangen en doelen kunnen hebben.¹³ Hoewel samenwerking veelal wordt gepresenteerd als iets dat begint bij een gedeelde visie, kunnen organisaties hun eigen doelen in de praktijk niet zomaar loslaten. De veronderstelling dat consensus vanzelf ontstaat is onrealistisch, zeker bij complexe opgaven zoals arbeidstoeleiding van azc-bewoners, waar structurele verschillen in visie en belangen niet verdwijnen door samenwerking te organiseren. Een effectieve samenwerking vraagt daarom niet om volledige overeenstemming, maar om het expliciet maken van verwachtingen en het actief onderhandelen over zowel gemeenschappelijke als individuele belangen. Verschillen in visie zonder afstemming kunnen, wanneer deze niet expliciet besproken worden, leiden tot misverstanden, conflict en een ineffectieve samenwerking.¹⁴ Door tijd te besteden aan het formuleren en bespreken van gezamenlijke doelen ontstaat richting en duidelijkheid, wat de samenwerking versterkt.

Duidelijke afspraken, rol- en taakverdeling

Samenwerking vereist daarnaast duidelijkheid over de onderlinge verhouding, verwachtingen en richting van de gedeelde aanpak. Daarvoor is het van belang dat betrokken partijen zich actief en strategisch tot elkaar verhouden.¹⁵

⁸ [Voorwaarden tewerkstellingsvergunning | UWV](#)

⁹ Regeling eigen bijdrage asielzoekers.

¹⁰ [COA - Betalen bewoners voor hun opvang? | www.coa.nl](#)

¹¹ Algemene Rekenkamer (2026). *Onbenut potentieel. Gebrek aan resultaten taalverwerving en arbeidsparticipatie bij inburgering*; Witvliet, M., Belhaj-Haddou, S., Mack, A., van der Zwan, R. (2026). *Tussenevaluatie Wet inburgering 2021*. Amsterdam: Regioplan.

¹² Kamerbrief Voortgang plan van aanpak 'Statushouders aan het werk'. 25 maart 2024

¹³ Bannink, D. & H. Bosselaar. 2018. *Het probleem samenwerken. The problem of cooperation: Duiden en verbinden: ironische uitwegen voor vastgelopen samenwerking - Vrije Universiteit Amsterdam*

¹⁴ Blanken et al. (2022). *Hoe je samenwerking laat werken: de kracht van netwerksturing. Over organisatienetwerken in het publieke domein*. Tilburg: Het PON & Telos.

¹⁵ Bannink, D., Sancino, A., & Sorrentino, M. (2024). *Governance without we: Wicked problems and collaborative governance*. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/09520767241239863>

Partners moeten dan ook gezamenlijk stilstaan bij de vragen: *waarom werken we samen, wie doet mee, wat doen we precies, en hoe organiseren we dat?*¹⁶ Hiermee wordt er gereflecteerd op doelen, visies en concrete actiepunten. Zonder heldere afspraken neemt de kans op verwarring over rollen, verantwoordelijkheden en besluitvorming toe. Dit geldt ook op regionaal niveau; regionale samenwerking kan voordelen bieden, maar vereist een scherp geformuleerde taakverdeling en herkenbare verantwoordelijkheden en een vorm van samenwerking die past. Voor landelijke opschaling van regionale projecten is bovendien een goede wisselwerking nodig tussen het regionale en landelijke niveau: pilots moeten knelpunten en leerervaringen terug kunnen koppelen, zodat ook op landelijk niveau randvoorwaarden kunnen worden gecreëerd. In de literatuur wordt bovendien benadrukt dat de keuze voor een passende vorm van samenwerking afhangt van factoren zoals het onderlinge vertrouwen, de omvang van het netwerk en de mate van overeenstemming over doelen.¹⁷ Duidelijke afspraken vormen zo de basis voor gezamenlijke samenwerking.

Het inbrengen van praktijkkennis

Het vroeg en structureel betrekken van uitvoerende professionals op tactisch en operationeel niveau en azc-bewoners is essentieel voor een uitvoerbare aanpak. Een veelvoorkomende valkuil in samenwerkingsverbanden is dat uitvoerende professionals en de desbetreffende doelgroep pas in een later stadium betrokken worden. Dit leidt er in de praktijk toe dat beleidskeuzes onvoldoende aansluiten bij de dagelijkse realiteit, informatie niet goed wordt gedeeld en de samenwerking versnipperd is. Het is belangrijk dat de sleutelfiguren, zoals professionals uit de praktijk en de azc-bewoners, zich herkennen in het netwerk en invloed kunnen uitoefenen.¹⁸ Hierdoor is de kans groter dat de aanpak aansluit bij de leefwereld van azc-bewoners en dat er meer draagvlak ontstaat bij professionals die de uitvoering dragen.¹⁹

Elkaar kennen en vertrouwen

Een andere belangrijke factor wat betreft samenwerking betreft een gedeeld begrip van het probleem en gezamenlijke betrokkenheid bij het proces. In de literatuur wordt benadrukt dat verschillen in de visie of verwachtingen, wanneer deze niet tijdig worden besproken, kunnen leiden tot verwarring, miscommunicatie en conflict. Dit betekent dat partners elkaar goed moeten leren kennen in hun perspectieven, belangen en werkwijzen. Door actief met elkaar in gesprek te gaan en heldere afspraken te maken over de onderlinge verhoudingen, doelen en rollen ontstaat er meer duidelijkheid over wat iedere partij bijdraagt.²⁰

Samen leren en experimenteren

Uit de literatuur komen aanwijzingen naar voren van het belang van het opzetten van een lerend netwerk, waarin partijen gezamenlijk nieuwe werkwijzen ontwikkelen, testen en bijstellen. Samenwerking ontwikkelt zich veelal niet lineair, maar wordt gekenmerkt door voortdurende complexiteit en ambiguïteit.²¹ Net zoals de context verandert, veranderen ook de doelen, werkwijzen en de relaties tussen samenwerkende partijen. Dit sluit aan bij studies over functionerende samenwerkingen in het publieke domein als 'complexe adaptieve systemen'; ze zijn nooit statisch, maar altijd in beweging.²² Het is dan ook van belang dat de samenwerking in pilots vanaf het begin wordt vormgegeven als een lerend proces, waarin partners de ruimte hebben om verwachtingen uit te spreken, elkaars perspectieven te verkennen en bij te sturen op basis van ervaringen, veranderende omstandigheden en inzichten uit de uitvoering. Daarbij vraagt goede samenwerking om een aanpak waarin er ruimte is voor partijen om te experimenteren²³, waarbij een open houding, een gedeeld leerproces en continue reflectie belangrijke elementen zijn.

¹⁶ Blanken et al. (2022). *Hoe je samenwerking laat werken: de kracht van netwerksturing. Over organisatienetwerken in het publieke domein*. Tilburg: Het PON & Telos.

¹⁷ Provan, K.G. & Kenis, P. N. (2008). 'Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness.' *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 18, no. 2, pp. 229-252.

¹⁸ Ansell, C. & Gash, A. 2007. 'Collaborative Governance in Theory and Practice.' *Journal of Public Administration Research and Theory*.

¹⁹ Blanken et al. (2022). *Hoe je samenwerking laat werken: de kracht van netwerksturing. Over organisatienetwerken in het publieke domein*. Tilburg: Het PON & Telos; Bannink, D. & H. Bosselaar. 2018. *Het probleem samenwerken*.

²⁰ Bannink, D., Sancino, A., & Sorrentino, M. (2024). *Governance without we: Wicked problems and collaborative governance*. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/09520767241239863>

²¹ Bannink, D. & H. Bosselaar. 2018. *Het probleem samenwerken*. [The problem of cooperation: Duiden en verbinden: ironische uitwegen voor vastgelopen samenwerking - Vrije Universiteit Amsterdam](#)

²² Blanken et al. (2022). *Hoe je samenwerking laat werken: de kracht van netwerksturing. Over organisatienetwerken in het publieke domein*. Tilburg: Het PON & Telos.

²³ Bannink, D. & H. Bosselaar. 2018. *Het probleem samenwerken*. [The problem of cooperation: Duiden en verbinden: ironische uitwegen voor vastgelopen samenwerking - Vrije Universiteit Amsterdam](#)

2.3 Dienstverlening

2.3.1 Dienstverlening aan azc-bewoners

Inzicht in profielen en ambities van azc-bewoners

Verschillende studies laten het belang zien van inzicht in de profielen van de azc-bewoners, zoals opleiding, werkervaring, taalniveau en ambities, om effectieve begeleiding te kunnen bieden. Medewerkers van het COA verzamelen via screening en vragenlijsten informatie over opleiding, competenties en werkervaring van azc-bewoners. Deze medewerkers spelen hierbij een sleutelrol, aangezien zij vaak over waardevolle informatie uit de eerste contacten beschikken.²⁴ Individuele begeleiding draagt daaraan bij, waarbij er wordt gewerkt aan een toekomstplan en azc-bewoners de regie krijgen over hun leerproces door met hen te bespreken wat zij graag willen bereiken.²⁵

Aandacht voor welzijn en perspectief

Veel azc-bewoners ervaren stress door onzekerheid over hun verblijfsstatus en zorgen over de toekomst, wat hun psychisch welzijn en motivatie om deel te nemen aan verschillende activiteiten belemmert. Uit eerder onderzoek onder azc-bewoners is gebleken dat langdurige inactiviteit leidt tot passiviteit en mentale uitputting, waardoor toeleiding naar werk moeizaam verloopt. Wil de begeleiding effectief zijn, dan moet er daarom ook aandacht zijn voor sociaalpsychologische ondersteuning, bijvoorbeeld door middel van gesprekken over welzijn en perspectief.²⁶

Intensieve begeleiding en het bieden van maatwerk

Veel kennis en ervaring uit projecten voor statushouders is ook toepasbaar voor de arbeidstoeleiding van asielzoekers. Zo komt uit onderzoek rondom statushouders het belang naar voren van intensieve en persoonlijke begeleiding naar werk.²⁷ Specifiek voor asielzoekers geldt dat door juridische beperkingen, onzekerheid over het toekomstperspectief en psychische druk, directe toeleiding naar werk voor een deel van de azc-bewoners niet haalbaar is. Tegelijkertijd blijkt dat langdurige onzekerheid en inactiviteit ontmoedigend werkt. Het is daarom belangrijk om ruimte te bieden voor alternatieve vormen van participatie, door middel van een divers aanbod aan activiteiten, zoals vrijwilligerswerk, groepsactiviteiten of taallessen. Deze vormen van participatieve activiteiten dragen bij aan structuur, zingeving en voorbereiding op werk. Een flexibele benadering die aansluit bij de persoonlijke situatie en mogelijkheden van azc-bewoners helpt om betrokkenheid te behouden.²⁸

Aandacht voor taal en cultuur

Een veel genoemde belemmering is de Nederlandse taal die asielzoekers nog onvoldoende beheersen. De gevolgen van een gebrekkige taalbeheersing werken door op meerdere niveaus, zoals het niet (goed) op de hoogte kunnen zijn van wet- en regelgeving, het voeren van een sollicitatiegesprek en het ontbreken van kennis over het vinden van geschikt werk. Belangrijk om hierbij te vermelden is dat de formele ondersteuning aan asielzoekers voor het leren van Nederlands beperkt is tot 24 uur les van een gecertificeerde docent aan de groep mensen van wie de asielaanvraag als ‘kansrijk’ wordt bestempeld. Daarnaast geven vrijwilligers op COA-locaties lessen ‘Basaal Nederlands’ die voor alle bewoners toegankelijk zijn.²⁹ Via de voorinburgering en Vroege Start van de inburgering hebben statushouders in het azc mogelijkheden om al in de azc-periode aan de slag te gaan met het leren van de taal en inburgeren. De deelname aan deze instrumenten is in de praktijk relatief laag.³⁰

²⁴ Lodenstein, E., Vermeulen, E., & 't Hooft, S. (2024). *Wachten of werken. Mogelijkheden voor arbeidsparticipatie van asielzoekers en ondersteuning door G40-gemeenten*. Platform31.

²⁵ Buimer, L., Klaver, J., Oostveen, A., & Kort, W. (2022). *Eindrapport programma Een nieuw bestaan, een nieuwe baan*. Amsterdam: Regioplan.

²⁶ Shawki, S., Attar, Y., Tielens, P., Lafay, S., & Frissen, R. (2024). *Toeleiding naar werk vanuit het azc*. Amsterdam: OpenEmbassy.

²⁷ Buimer, L., Klaver, J., Oostveen, A., & Kort, W. (2022). *Eindrapport programma Een nieuw bestaan, een nieuwe baan*. Amsterdam: Regioplan.

²⁸ Van den Braak, G., Lazeri, M., Schols, H., & Slingenberg, L. (2023). *Belemmeringen asielzoekers bij het toetreden tot de arbeidsmarkt*. Amsterdam: Regioplan.

²⁹ Zie <https://www.coa.nl/nl/lessen-nederlands-voor-asielzoekers>.

³⁰ Algemene Rekenkamer (2026). *Onbenut potentieel. Gebrek aan resultaten taalverwerving en arbeidsparticipatie bij inburgering*; Damen, R., A. Hekelaar, F. Moors, M. Rens, A. Watzeels en J. Dagevos (2026). *Op koers met het nieuwe inburgeringsbeleid in Rotterdam? Procesresultaten en verdiepend onderzoek naar dualiteit*. Rotterdam: EUR en OBI; Witvliet, M., Belhaj-Haddou, S., Mack, A., van der Zwan, R. (2026). *Tussenevaluatie Wet inburgering 2021*. Amsterdam: Regioplan.

Ook kunnen culturele problemen een succesvol arbeidsverband in de weg staan.³¹ Zo kunnen culturele verschillen tijdens een sollicitatiegesprek ertoe leiden dat de ‘cultural match’ tussen werkgever en de kandidaat ontbreekt. Aandacht in de begeleiding naar werk voor taalverwerving en aansluiting op de Nederlandse werkcultuur is dan ook belangrijk.³²

2.3.2 Dienstverlening aan werkgevers

Enthousiasmeren van werkgevers

Werkgevers spelen een belangrijke rol in de arbeidsparticipatie van azc-bewoners. Hun bereidheid om deze doelgroep aan te nemen, wordt beïnvloed door zowel sociale als praktische motieven. Veelgenoemde redenen door werkgevers om asielzoekers en statushouders aan te nemen zijn: het opvangen van arbeidstekorten en het benutten van arbeidspotentieel en talent. Daarnaast speelt een positieve houding ten opzichte van nieuwkomers en het bijdragen aan een maatschappelijke opgave een rol. Werkgevers verwachten bovendien dat asielzoekers vaker fulltime beschikbaar zijn dan statushouders, omdat zij niet te maken hebben met inburgeringsverplichtingen. Diversiteit zou daarnaast een positieve uitstraling hebben naar andere potentiële werknemers; jonge mensen zonder vluchtachtergrond zouden graag willen werken bij bedrijven die divers en maatschappelijk betrokken zijn. Ook tevredenheid over het werkethos, hard werken en dankbaarheid, wordt genoemd als motiverende factor.³³ Tegelijkertijd bestaan er onzekerheden en twijfels over regelgeving en praktische aspecten van het in dienst nemen van asielzoekers.³⁴ Daarnaast blijkt dat sommige bedrijven intrinsiek gemotiveerd zijn om asielzoekers aan te nemen.³⁵ Heldere informatie, praktische ondersteuning en het bespreekbaar maken van verwachtingen en onbekendheid kunnen helpen om drempels te verlagen en duurzame plaatsingen mogelijk te maken.

Ontzorgen

Zoals eerder is genoemd, lopen veel werkgevers tegen onduidelijkheden aan over wat wel en niet mag bij het aannemen van asielzoekers, waardoor ze terughoudend kunnen zijn. Er is vaak onduidelijkheid over administratieve lasten, zoals de aanvraag van een TWV.³⁶ Voor statushouders geldt dat zij geen TWV nodig hebben, wat de procedure voor werkgevers aanzienlijk eenvoudiger maakt. Daarnaast kunnen werkgevers vooroordelen en twijfels hebben over de inzetbaarheid van asielzoekers, en soms ook een bredere negatieve houding hebben ten opzichte van migratie. Hierbij is het belangrijk om werkgevers bewust te maken van de voordelen van het aannemen van asielzoekers, en hen te ontzorgen bij administratieve stappen.³⁷

Identificeren en betrekken van de juiste bemiddelaar

Een passende bemiddelaar is essentieel voor effectieve arbeidstoeleiding van azc-bewoners. Het gaat hierbij om jobcoaches of werkadviseurs die affiniteit hebben met de doelgroep en inzicht in hun vaardigheden, ervaring en profiel.³⁸ Een goede ondersteunings- of begeleidingsstructuur kan zo bijdragen aan een duurzame doorstroom van bewoners naar werk. Effectieve bemiddelaars beschikken over sterke communicatieve vaardigheden en culturele sensitiviteit. Hun rol gaat verder dan matching: zij informeren azc-bewoners over werkgerelateerde normen en bereiden werkgevers voor op eventuele culturele verschillen.³⁹ Ook is het belangrijk dat een bemiddelaar aanvoelt en uitvraagt wat de bewoners, werkgevers maar ook de gemeente nodig hebben. Het helpt als de bemiddelaar de taal van werkgevers spreekt en de vragen en zorgen van werkgevers begrijpt. Bovendien is het vanuit het perspectief van de azc-bewoners waardevol als diegene verbonden is met de bewoners op locatie en bijvoorbeeld zelf een voormalig azc-bewoner is.⁴⁰

³¹ De genoemde taal- en culturele barrières zijn opgetekend in een gezamenlijke publicatie van Refugee Talent Hub en SER Diversiteit in bedrijf. Zie: Statushouders en werk. Een praktische gids voor werkgevers. Charterdocument. Den Haag, SER, juni 2022.

³² Lodenstein, E., Vermeulen, E., & 't Hooft, S. (2024). *Wachten of werken. Mogelijkheden voor arbeidsparticipatie van asielzoekers en ondersteuning door G40-gemeenten*. Platform31.

³³ Lodenstein, E., Vermeulen, E., & 't Hooft, S. (2024). *Wachten of werken. Mogelijkheden voor arbeidsparticipatie van asielzoekers en ondersteuning door G40-gemeenten*. Platform31.

³⁴ Van den Braak, G., Lazeri, M., Schols, H., & Slingenberg, L. (2023). *Belemmeringen asielzoekers bij het toetreden tot de arbeidsmarkt*. Amsterdam: Regioplan.

³⁵ Lodenstein, E., Vermeulen, E., & 't Hooft, S. (2024). *Wachten of werken. Mogelijkheden voor arbeidsparticipatie van asielzoekers en ondersteuning door G40-gemeenten*. Platform31.

³⁶ Van den Braak, G., Lazeri, M., Schols, H., & Slingenberg, L. (2023). *Belemmeringen asielzoekers bij het toetreden tot de arbeidsmarkt*. Amsterdam: Regioplan.

³⁷ Lodenstein, E., Vermeulen, E., & 't Hooft, S. (2024). *Wachten of werken. Mogelijkheden voor arbeidsparticipatie van asielzoekers en ondersteuning door G40-gemeenten*. Platform31.

³⁸ Van den Braak, G., Lazeri, M., Schols, H., & Slingenberg, L. (2023). *Belemmeringen asielzoekers bij het toetreden tot de arbeidsmarkt*. Amsterdam: Regioplan.

³⁹ Lodenstein, E., Vermeulen, E., & 't Hooft, S. (2024). *Wachten of werken. Mogelijkheden voor arbeidsparticipatie van asielzoekers en ondersteuning door G40-gemeenten*. Platform31.

⁴⁰ Shawki, S., Attar, Y., Tielens, P., Lafay, S., & Frissen, R. (2024). *Toeleiding naar werk vanuit het azc*. Amsterdam: OpenEmbassy.

3

3. Beschrijving van de pilots

Inzet, activiteiten en doelen van de pilots

3 Beschrijving van de pilots

In dit hoofdstuk geven we de opzet van de pilots weer. We gaan daarbij in par. 3.2 in op de inzet van mensen en middelen, activiteiten, (beoogde) resultaten en doelen van de pilots. Voordat we de opzet van de afzonderlijke pilots beschrijven, gaan we in par. 3.1 in op de aanleiding voor het inrichten van de pilots.

3.1 Aanleiding voor de inrichting van de pilots

Om te leren wat er nodig is in de dienstverlening en de samenwerking om azc-bewoners naar werk te begeleiden zijn COA, VNG en UWV een samenwerking aangegaan in een zogenoemde ‘partnership’ die ze uitproberen in drie pilots in Zaanstad, Nijmegen en Eindhoven. In alle drie regio’s werkten de drie organisaties nog niet samen met betrekking tot de doelgroep van azc-bewoners. De drie pilots startten in het eerste kwartaal van 2025 en zouden oorspronkelijk in januari 2026 aflopen. Op voorstel van de landelijke besturen van de partijen, hebben de drie pilots de mogelijkheid gekregen de pilots met een half jaar te verlengen. Deze verlenging is erop gericht om de werkwijze (verder) te bestendigen. De drie pilots hebben deze verlenging aangenomen.

Aansturing, coördinatie, financiering en afstemming tussen uitvoering, beleid en bestuur

Het initiatief voor de pilots bij UWV, VNG en COA lag op landelijk niveau. Daarnaast vindt de aansturing, coördinatie en financiering van de pilots voornamelijk plaats op regionaal en lokaal niveau. Zo is er geen centrale sturing en er zijn geen extra middelen vanuit het Rijk beschikbaar voor de begeleiding van azc-bewoners naar werk. Dat maakt dat de drie deelnemende partijen zelf afspraken maken over budget en middelen en er door hen eventueel extra regionale middelen worden gezocht. Hoewel de grootste inzet bij de regio’s zelf ligt, is er wel afstemming tussen de pilots en de landelijke organisaties van de betrokken partijen, bijvoorbeeld om randvoorwaarden op orde te brengen voor de uitvoering van de pilot. Vanuit het UWV is er voor de drie pilots een projectmanager aangewezen, die alleen betrokken is voor de rol van het UWV in de drie pilots en dus niet is aangewezen als overall projectmanager. Voor de andere partijen geldt dat zij in de pilots verschillende mensen aan tafel hebben op lokaal, regionaal en landelijk niveau, afhankelijk van bijvoorbeeld welke portefeuilles het best passen bij de precieze inrichting en doelstellingen van de betreffende pilot. Onder welke portefeuille de pilot valt, is bijvoorbeeld afhankelijk van de grootte van de gemeente. In de praktijk zijn het vaak de personen die zich bezighouden met statushouders. Voor het COA geldt dat er afstemming wordt gezocht tussen de casemanager Participatie, de directie van het COA en beleidsmedewerkers op het proces. Deze afstemming vindt onder meer plaats in vier-wekelijkse overleggen. Binnen UWV is een MDT en stuurgroep ingericht; de stuurgroep komt eens in de drie weken samen, waarbij wordt geconstateerd wat goed gaat en wat beter kan, waarbij de stuurgroep weer afstemming zoekt met beleid en bestuur. De VNG organiseert zich via strategische afstemmingsoverleggen en de commissie Participatie, Schuldhulpverlening en Integratie (PSI) en de Tijdelijke Commissie Asiel en Migratie (TZAM), waarin de pilot ook wordt meegenomen. De drie partijen spreken elkaar landelijk tweewekelijks. Daarnaast is er afstemming op directieniveau, ook met het ministerie van SZW. Eens per kwartaal is er tot slot een bestuurlijk overleg tussen COA, VNG en UWV.

Deze verschillende organisatiestructuren en verbindingen tussen uitvoering, beleid en bestuur zijn er onder meer voor bedoeld om knelpunten of belemmeringen die in de uitvoering van de pilots worden ervaren te helpen oplossen op het niveau van (regionaal of landelijk) beleid en bestuur, maar ook om bijvoorbeeld kaders en richting te geven aan de pilots, waarbinnen er veel ruimte blijft voor de pilots om lokaal hun samenwerking en dienstverlening op een eigen manier in te richten. Ook is het de bedoeling dat zulke verbindingen tussen uitvoering, beleid en bestuur het mogelijk maken op verschillende niveaus te kunnen leren van de ervaringen uit de pilots.

Een van de belangrijke overleggen tussen de drie partijen waarin afstemming en coördinatie plaatsvindt tussen het niveau van uitvoering, beleid en management op regionaal en landelijk niveau is het zogenoemde ‘3x3=9 overleg’, ook wel leerbijeenkomst genoemd, waarin op landelijk niveau vertegenwoordiging is vanuit de drie partijen, en waarin ook een vertegenwoordiging is vanuit elk pilotteam. In deze overleggen worden knelpunten en mogelijke oplossingen hiervoor besproken. Het ministerie van SZW wordt tijdens de pilots op de hoogte gehouden. In de aanloop naar de pilots toe zijn er meerdere gesprekken geweest tussen de drie pilotpartijen en het ministerie van SZW, waarbij uiteindelijk is gekozen om als ministerie geen grote(re) rol te spelen in de opzet en aansturing van de pilots.

Keuze voor de regio’s

De keuze voor Zaanstad, Eindhoven en Nijmegen als pilot-regio’s heeft meerdere redenen. Er is gekozen voor regio’s waar sprake is van bereidwilligheid (‘goodwill’) onder de betrokken partijen. Dit wordt als belangrijk geacht omdat de samenwerking nieuw is en – volgens de geïnterviewde betrokkenen op landelijk niveau – ‘creativiteit’ en ‘een stapje

extra' vraagt buiten de gebaande paden, en ook omdat er geen extra budget voor de pilots beschikbaar is. Verder is er bewust voor gekozen om de pilots niet in de G4 (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) in te richten, aangezien er al relatief veel pilots in deze steden zijn en gezien het grootstedelijk karakter van deze gemeenten. Tot slot was het belangrijk dat de regio's over een azc-locatie beschikken. In de drie pilotregio's was er nog geen samenwerking aanwezig tussen alle drie partijen in relatie tot azc-bewoners. De pilots richten zich daarmee in de breedte op het leren van wat ervoor nodig is azc-bewoners naar werk te begeleiden, zowel in de dienstverlening als in de samenwerking. De wens is dat er uit de pilots lessen kunnen worden getrokken voor opschaling en dat de pilots inzichten opleveren die bruikbaar zijn voor het inrichten van een ondersteuningsstructuur voor deze doelgroep.

Rollen en insteek binnen de samenwerking

- COA

Het COA heeft een belangrijke rol in het opvangen en begeleiden van asielzoekers en statushouders die nog niet gehuisvest kunnen worden in een gemeente. Zij willen bewoners ondersteunen richting werk, maar hebben zelf geen capaciteit en expertise voor het bemiddelen naar werk of het coachen van bewoners wanneer zij aan het werk zijn. Het COA heeft de afgelopen twee jaar zijn visie op arbeid voor bewoners herzien, wat geleid heeft tot het in kaart brengen van zijn positie en visie in april 2024 op het thema van arbeidsparticipatie. Door de langere verblijfsduur van asielzoekers en statushouders in opvanglocaties beschouwt het COA participatie via arbeid als essentieel voor eigen regie, zingeving en ontmoeting. Hoewel het COA zelf geen arbeidsbemiddelaar is, is er wel inzet van casemanagers Participatie. Zij zijn de schakel richting werkgevers en gemeenten. Overkoepelend aan de pilots zien ze een rol voor het COA weggelegd in het bieden van voorlichting, het in kaart brengen van mogelijkheden en voorkeuren van bewoners, en het begeleiden van mensen naar participatie. Daar waar het om arbeidsparticipatie gaat, streven ze naar een snellere en betere ondersteuning van azc-bewoners richting werk, waarvoor ze de samenwerking opzoeken met UWV en gemeenten. Per pilot verschilt het wie op regionaal en lokaal niveau bij de pilots betrokken zijn. Hier gaan we in par. 3.2 nader op in.

Het COA heeft in april 2024 de ambitie uitgesproken dat vijftig procent van de bewoners die mogen werken en langer dan één jaar in de opvang verblijven, in 2026 betaald werk heeft. Daarvoor is samenwerking nodig en daarom pleit het COA voor een landelijke ondersteuningsstructuur. Het COA gaf in de beginfase van de pilots aan graag te willen zien dat de pilots inzicht geven in wat werkt en overdraagbaar is naar andere regio's of gemeenten.

- UWV

Voor UWV sluiten de pilots aan bij de missie en visie van UWV waarin staat dat waarde wordt gehecht aan de begeleiding van mensen om te werken naar vermogen, en het werken aan een samenleving waarin iedereen die kan wil werken, kan meedoen. Op die manier wil UWV bijdragen aan een inclusieve arbeidsmarkt. Ook sluiten de pilots aan bij de maatschappelijke opgave die voor UWV belangrijk is, namelijk het oplossen van tekorten op de arbeidsmarkt. De begeleiding van azc-bewoners naar werk gaat zowel over de vraag van werkgevers als het aanbod vanuit de kant van bewoners. Daarmee is het zowel een maatschappelijk vraagstuk als een arbeidsmarkt-vraagstuk, vertelt de projectleider vanuit UWV in een interview. In de interviews die aan de start van de evaluatie zijn gevoerd met UWV komt naar voren dat UWV deze pilots zijn gestart om te bekijken hoe de samenwerking rond het begeleiden van azc-bewoners naar werk eruit zou moeten zien en om te achterhalen wat er nodig is voor een landelijke opschaling van de samenwerking in de pilots.

- VNG

Voor gemeenten is er een wettelijke taak om statushouders naar werk te begeleiden wanneer ze eenmaal in hun gemeente zijn gevestigd. Voor die tijd hebben zij geen wettelijke taak in de begeleiding van asielzoekers en statushouders. Toch is het voor hen belangrijk om deze groep aan een betaalde baan te helpen, waarbij hun grootste belang erin ligt dat werk helpt bij het tempo en de kwaliteit van integratie, het maatschappelijke draagvlak en een vermindering van instroom in de bijstand. Na het afschaffen van de 24-weeken-eis, waren er veel gemeenten die de VNG benaderden over mogelijkheden om asielzoekers naar werk te begeleiden. Dit was een van de redenen voor de VNG om met UWV en COA te kijken naar mogelijke samenwerking. Als belangenbehartiger van gemeenten, heeft de VNG een rol in het lobbyen, adviseren en onderzoeken; zij kunnen gemeenten echter niets opleggen, dus zijn voor de inzet en betrokkenheid van gemeenten afhankelijk van hun eigen bereidheid om deel te nemen aan de pilots. In het interview aan de start van deze evaluatie gaf de VNG aan dat de pilots vooral goed in kaart moeten brengen welke partijen welke rol moeten oppakken. Uiteindelijk zou het volgens VNG logisch zijn dat de wettelijke taak voor de arbeidsbemiddeling van azc-bewoners bij de gemeenten wordt belegd. Daarvoor is het wel belangrijk dat bestaande belemmeringen worden weggenomen, er voldoende middelen beschikbaar zijn en er zicht is op werkzame elementen.

3.2 Opzet van de pilots

3.2.1 Toelichting en leeswijzer bij de beschrijving en visualisatie per pilot

In de volgende paragrafen beschrijven wij elke pilot aan de hand van een aantal onderdelen. Deze geven we kernachtig weer in een visuele weergave. De verschillende onderdelen beschrijven we vervolgens uitgebreider als toelichting op de weergave. De volgende onderdelen komen in de weergave en beschrijving aan bod:

- De **betrokkenen en (hun) inzet** binnen de pilot, oftewel: welke mensen en middelen worden in de pilot ingezet? Wie zijn erbij betrokken en welke rollen, taken en verantwoordelijkheden hebben zij? We geven het aan wanneer er een verschil is tussen de boogde inzet, en de daadwerkelijke inzet.
- De **activiteiten** die in de pilots, met behulp van de eerdergenoemde inzet, worden ondernomen in de begeleiding van azc-bewoners naar werk. We beschrijven thema's en activiteiten die zijn beoogd in de pilot om de genoemde resultaten en doelen te behalen. Daarbij geven we aan welke van die activiteiten ook zijn ingezet en welke niet. Gaandeweg zijn er in de pilot ook nieuwe activiteiten ontwikkeld die oorspronkelijk niet in het plan waren opgenomen. Ook die zullen we beschrijven.
- De **resultaten** die deze activiteiten en gepleegde inzet zouden moeten opleveren, bijvoorbeeld als het gaat over het ontwikkelen van producten of materialen in de pilots. In vergelijking tot de doelen van de pilots, gaat het wat betreft de beoogde resultaten vaak meer om concrete, kortetermijnuitkomsten die de pilots zouden moeten opleveren.
- De **doelen die de pilot** wil bereiken met de eerdergenoemde inzet, activiteiten en resultaten. Het gaat hier met name over doelen die op de langere termijn worden beoogd en waar de resultaten aan moeten bijdragen. De verschillende pilots hebben gezamenlijke doelen opgesteld. Onder deze gezamenlijke doelen zijn vaak meerdere subdoelen te herkennen, waarbij er soms nuanceverschillen liggen welke doelen het belangrijkste worden gevonden. De nadruk of het belang dat aan de doelen wordt toegekend, hangt samen met de verschillende rollen, verantwoordelijkheden en belangen van de betrokken organisaties; ook al zullen persoonlijke normen, waarden en mensbeelden van betrokken medewerkers hier ook een rol in spelen of inkleuring aan geven. Zo kan het zijn dat een pilotbetrokkene aangeeft het belangrijk te vinden dat de azc-bewoners een baan krijgen die hen zingeving biedt, terwijl dat niet nadrukkelijk een doel is dat door UWV of het WSP wordt genoemd.

Omdat er in een pilot per definitie wordt geëxperimenteerd, is de opzet van de pilot constant in ontwikkeling. Hoewel het oorspronkelijke plan van aanpak een belangrijk vertrekpunt vormt en kaders stelt voor de experimenteeromgeving, vinden er gaandeweg belangrijke aanpassingen plaats in de opzet, bijvoorbeeld in welke activiteiten worden ondernomen en wat voor soort middelen daarvoor worden ingezet. Ook de resultaten en doelen liggen niet vast: het kan zijn dat er resultaten uit de pilot komen die van tevoren niet waren bedacht, of dat bepaalde doelen gaandeweg worden bijgesteld op basis van voortschrijdend inzicht en geleerde lessen. Dat maakt het uitdagend om de opzet van de pilots in een statische beschrijving en weergave te vangen, wetende dat het als het ware een momentopname is van een pilot die tot het einde toe verandert.

Om recht te doen aan de veranderlijkheid van een pilot(opzet), putten we voor onze beschrijving en visualisatie niet alleen uit het projectplan van de pilots, maar ook uit de interviews, observaties en leersessies die we in deze evaluatie hebben georganiseerd. We analyseerden deze bronnen op de genoemde onderdelen van de pilot (inzet, activiteiten, beoogde resultaten en doelen). Waar relevant zullen we beschrijven welke verschillen er op de onderdelen zijn tussen de betrokken partijen en personen, en tussen het oorspronkelijke projectplan en de werkelijke uitvoering daarvan. In hoofdstuk 4 beschrijven we uitgebreider welke aanpassingen in de pilots gaandeweg zijn gemaakt, welke ervaringen en geleerde lessen daaraan ten grondslag liggen en welke resultaten in de uitvoering van de pilots zijn behaald.

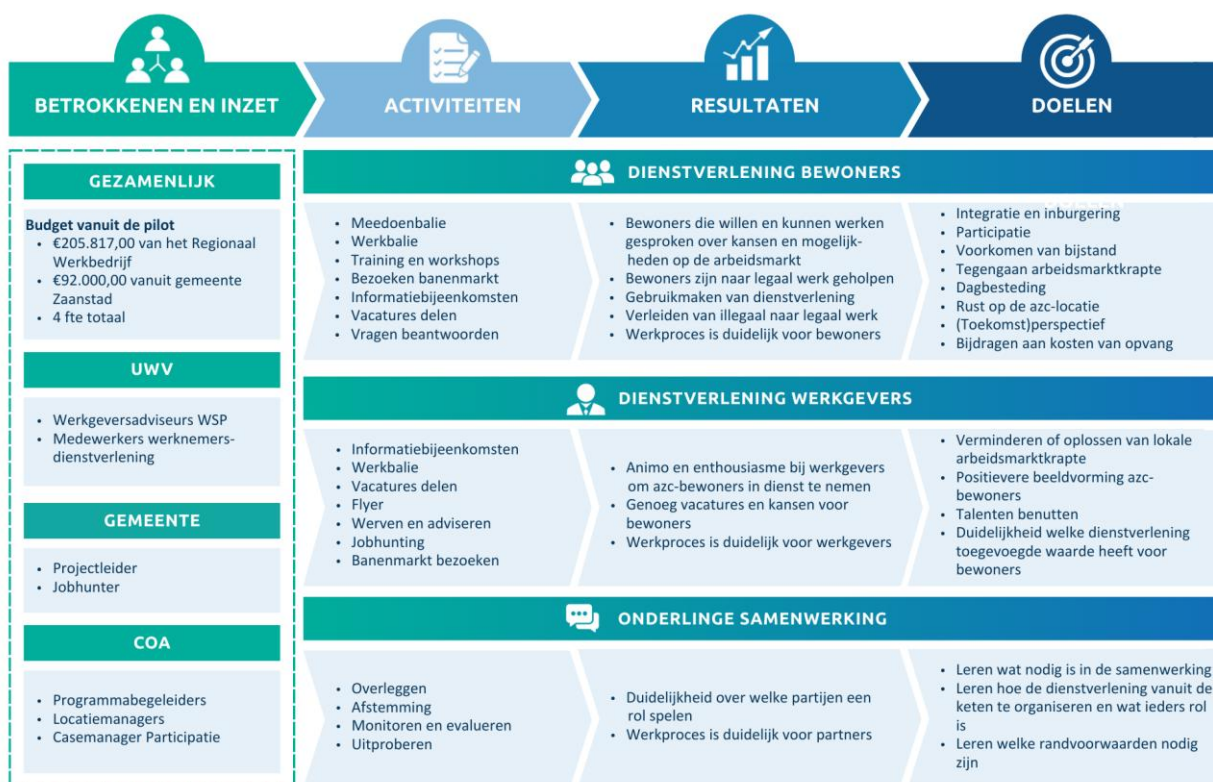
Een aanvullende uitdaging voor het beschrijven en weergeven van de pilot(opzet), is het maken van een onderscheid tussen van wat wel en niet onderdeel van de pilot is. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer bestaande activiteiten voor de pilot worden benut of doorontwikkeld, zoals de Meedoenbalie. Een Meedoenbalie is een dienstverlening die op meerdere COA-locaties wordt ingezet om azc-bewoners te ondersteunen bij het meedoen in de samenleving. Zoals te lezen is op de landelijke COA-site: *'Het is belangrijk dat azc-bewoners zo snel mogelijk actief zijn in de samenleving. Dit draagt bij aan een zinvolle dagbesteding van asielzoekers. Daarom heeft het COA Meedoenbalies. Asielzoekers kunnen zich daar aanmelden voor activiteiten als vrijwilligerswerk, sport, recreatie en soms betaald werk. Van de ruim 300 COA-locaties hebben 38 locaties een Meedoenbalie. Dit willen wij uitbreiden naar alle reguliere locaties.'* (www.coa.nl, geraadpleegd op 27 november 2025). Naast de 38 Meedoenbalies die door het ministerie van SZW worden gesubsidieerd, zijn er ook 90 niet-gesubsidieerde Meedoenbalies, in een lichtere variant zonder subsidie en zonder structurele samenwerking met vrijwilligerscentrales. De Meedoenbalie bestond op de verschillende COA-locaties al voorafgaand aan de pilots, maar speelt binnen de verschillende pilots ook een belangrijke rol in het begeleiden van azc-bewoners naar werk. We zullen

waar nodig en mogelijk aangeven welke bestaande middelen en activiteiten voor de pilot zijn doorontwikkeld, aangepast of uitgebreid. Voor de pilot in Eindhoven geldt dat er al een initiatief was om asielzoekers naar werk te begeleiden, waardoor het soms uitdagend is om te zien waar het ene initiatief eindigt en de pilot zoals we die met het onderzoek evalueren begint. In de beschrijving van de pilot zullen we waar nodig laten zien waar het onderscheid kan worden gemaakt en waar dit moeilijk is.

3.2.2 Beschrijving en visuele weergave van de pilot Zaanstad

In Zaanstad zijn er 1550 asielzoekers en niet (permanent) gehuisveste statushouders. Zaanstad vangt deze groep op namens de regio Zaanstreek-Waterland; de opvang wordt dan ook als een regionale opgave gezien. Op lokaal niveau zijn UWV/WSP, het COA en gemeente Zaanstad voor de pilot een samenwerking aangegaan om azc-bewoners naar werk te begeleiden. Er zijn in Zaanstad twee azc-locaties, die van elkaar verschillen in onder meer de datum van oprichting en de doelgroep. De ene locatie is opgericht eind 2024, de andere in 2021 (in het vervolg verwijzen we naar de opvanglocatie die is opgericht in 2021 als ‘eerste locatie’ en naar de opvanglocatie die is opgericht in 2024 als ‘tweede locatie’). In de interviews met betrokkenen bij de pilot wordt dit verschil belangrijk gevonden voor het duiden van verschillen in activiteiten en resultaten per azc-locatie. Volgens de geïnterviewden zijn er op de eerste locatie mensen die (vermoedelijk) illegaal werken. Dat maakt het lastiger dan op de locatie om mensen tot legaal werk te verleiden. We zullen hier in hoofdstuk 4 verder op ingaan, wanneer we de knelpunten en bevorderende factoren in de pilot bespreken. Ook de doelgroep verschilt per locatie. Waar de eerste locatie alleen opvang biedt aan mannen, biedt de nieuwe locatie ook opvang aan vrouwen.

PILOT ZAA NSTAD VISUELE WEERGAVE



Hieronder beschrijven we de betrokkenen en inzet en de doelen van de pilot. De activiteiten en resultaten in de visuele weergave komen in hoofdstuk 4 terug als we ingaan op de ervaringen in de pilots. Een uitgebreide beschrijving van de activiteiten en resultaten is te vinden in bijlage 4 van dit rapport.

Doelen

In de pilot willen de betrokken partijen het volgende doel bereiken: *‘Er zijn meer asielzoekers en nog niet gehuisveste statushouders aan het werk en het is duidelijk welke dienstverlening in de keten toegevoegde waarde heeft bij het duurzaam bevorderen van de arbeidsparticipatie van asielzoekers en niet (permanent) gehuisveste statushouders. Daarnaast*

is duidelijk welke randvoorwaarden hierbij cruciaal zijn.⁴¹ Het gezamenlijke belang van de deelnemende partijen is dat asielzoekers gedurende hun asielprocedure door middel van werk 'dagbesteding, perspectief en de mogelijkheid bij te dragen aan de samenleving' krijgen. De participatie draagt tot slot bij aan integratie, wat zich uiteindelijk ook doorvertaalt naar het tegengaan van arbeidskrapte en het voorkomen van instroom in de bijstand.⁴² (bron: presentatie gemeente Zaanstad).

In de gesprekken leggen betrokkenen vanuit UWV de nadruk op het doel dat bewoners duurzaam aan het werk kunnen, waarbij het door twee WSP-adviseurs ook als wenselijk wordt gezien dat er doorgroeimogelijkheden zijn waarbij bewoners zich kunnen doorontwikkelen van 'broodbaan' naar 'droombaan', oftewel: dat het uiteindelijke streven een baan is die past bij de talenten, het niveau en de ambities van de bewoner. 'Duurzaam' aan het werk zijn wordt door twee WSP-medewerkers genoemd, waarmee ze bedoelen dat de bewoner langdurig (oftewel duurzaam) op zijn plek is in het werk, ook als 'langdurig' niet gespecificeerd is. Ook benadrukken UWV-medewerkers het bieden van toekomstperspectief en het voorkomen van instroom in een uitkering als gewenste uitkomsten van de pilot. Betrokkenen vanuit de **gemeente** benadrukken dat werk bewoners in staat stelt om naar vermogen mee te doen in de samenleving, en dat werk bewoners helpt bij het aanleren van de Nederlandse taal en het integreren in de Nederlandse samenleving. Dat laatste wordt ook door het **COA** als een belangrijk doel van de pilot gezien. Een andere gewenste uitkomst is dat bewoners meer dagstructuur en daginvulling hebben, en dat dit bijdraagt aan rust en het tegengaan van overlast op de woonlocaties. Daarnaast vindt het COA het belangrijk dat bewoners door legaal werk kunnen bijdragen aan de kosten voor hun opvang, wat een besparing oplevert voor het COA en het gemeenschapsgeld dat nodig is voor de opvang van asielzoekers en statushouders.

Betrokkenen en inzet

Tot aan de verlenging is voor de gehele pilot (alle partijen samen) 3fte begroot. Het budget voor de pilot bedraagt €205.817,00 aan regionale middelen (van het Regionaal WerkBedrijf) en €92.000,00 vanuit gemeente Zaanstad. Voor de verlenging is nog voldoende van het oorspronkelijke budget beschikbaar.

• COA

De rol en verantwoordelijkheid van het COA in de pilot ligt in het faciliteren en mede uitvoeren van de activiteiten die plaatsvinden op de azc-locaties en het inbrengen van kennis en ervaring met de doelgroep in het ontwikkelen van de dienstverlening.

- **Programmabegeleiders COA.** Programmabegeleiders hebben volgens het projectplan gezamenlijk 0,4 fte capaciteit voor het uitvoeren van de pilot. Daaronder valt onder meer het faciliteren en helpen uitvoeren van de diverse activiteiten op locatie. Voor elke locatie is hier een programmabegeleider voor aangesteld. Het vrijmaken van fte betekent in dit geval niet dat de programmabegeleiders extra uren krijgen bovenop hun eigen functie. Eerder wordt er gekeken naar welke andere keuzes kunnen worden gemaakt in prioritering van taken en werkzaamheden, in afstemming met de manager. In de praktijk wordt het beoogd aantal uren overschreden, mede omdat het lastig blijkt om de gebruikelijke werkzaamheden minder te doen, aangezien er geen extra medewerkers zijn die deze zouden kunnen overnemen en omdat de werkzaamheden voor de pilot meer inzet vragen dan eerder bedacht. Enkele voorbeelden van hun werkzaamheden binnen de pilot zijn het regelen van een ruimte voor de Meedoenbalie, de trainingen en de Werkbalie, en het delen en up-to-date houden van vacatures (deze activiteiten worden in bijlage 4 verder toegelicht). Ook denken ze vanuit het perspectief van bewoners mee in het ontwikkelen van de dienstverlening, waarbij ze kennis over de doelgroep inbrengen in de afwegingen die worden gemaakt. Ook het delen van signalen, bijvoorbeeld over illegaal werk onder bewoners, hoort daarbij.
- **Locatiemanagers** hebben een beperkte rol binnen de pilot in het vrijmaken van programmabegeleiders voor de uitvoering van de pilot, bijvoorbeeld door na te denken welke werkzaamheden prioriteit krijgen.
- **Casemanager Participatie.** De casemanager Participatie is een bestaande functie binnen het COA. De rol van de casemanager Participatie is om verbinding te leggen tussen de COA-locaties en andere partijen, waaronder partijen die betrokken zijn bij betaald werk en inburgering. Wanneer er binnen de pilotlocaties problemen zijn, zorgt de casemanager ervoor dat er acties worden uitgezet, inclusief afstemming met bijvoorbeeld beleidsmedewerkers op landelijk niveau.

• UWV

UWV heeft in de pilot een rol en verantwoordelijkheid in het bemiddelen van werkgevers en bewoners, en het daartoe inbrengen van het eigen netwerk en expertise met werkgevers- en werknemersdienstverlening.

⁴¹ Projectplan pilot Zaanstad 'Pilot Bevorderen arbeidsparticipatie asielzoekers en niet (permanent) gehuisveste statushouders'.

⁴² Presentatie gemeente Zaanstad 'Pilot asielzoekers naar werk in Zaanstad'.

- **Werkgeversadviseurs/Werkgeversservicepunt WSP (UWV).** Werkgeversadviseurs van het WSP, werkzaam bij UWV, hebben een grote rol in de pilot in het benaderen van werkgevers, het uitvoeren van de Werkbalie, het verbinden van de eisen, voorkeuren en mogelijkheden van werkgevers en kandidaten, en beantwoorden van vragen en ondersteunen van werkgevers en bewoners op het gebied van arbeidsparticipatie. Zo zijn ze bij de Werkbalie aanwezig om vragen te beantwoorden, bijvoorbeeld vragen die opkomen tijdens de gesprekken tussen kandidaten en werkgevers, hebben werkgeversadviseurs telefonisch en via e-mail regelmatig contact met werkgevers en bewoners, maken ze een voorselectie van kandidaten op basis van hun wensen en mogelijkheden en de vereisten van de werkgever. In de pilot zijn twee werkgeversadviseurs werkzaam, verbonden aan het WSP. Volgens het projectplan hebben de werkgeversadviseurs gezamenlijk (in totaal) achttien uur per week om te besteden aan de pilot. Hun inzet is in de praktijk hoger. Een van de werkgeversadviseurs van het WSP schatte bijvoorbeeld de eigen inzet op twee dagen per week, terwijl vier uur per week is afgesproken.
- **Medewerkers werknemersdienstverlening.** Vanaf februari 2026 wordt 0,4 fte ingezet voor medewerkers van werknemersdienstverlening. Zij zullen onder andere een rol spelen in het te ontwikkelen inloopspreekuur voor werkgerelateerde vragen en het bieden van nazorg aan bewoners die aan het werk zijn.

- **Gemeente**

In de pilot heeft de gemeente een rol in het lobbyen voor de pilot, het werven van budget en middelen voor de uitvoering van de pilot, en het aansturen pilot in de vorm van een projectleider.

- **Projectleider vanuit gemeente.** De projectleider van de pilot is werkzaam bij gemeente Zaanstad. De projectleider is bij gemeente Zaanstad Vluchtelingencoördinator en heeft voor de pilot een taakstelling voor 0,3 fte. In de praktijk geeft de projectleider in een interview aan meer uren kwijt te zijn. De projectleider bewaakt onder andere de voortgang en realisatie van het project, en is voorzitter bij projectoverleggen. Vanuit deze rol en positie bij de gemeente zoekt de projectleider waar nodig naar nieuwe middelen, en houdt zich bezig met het lobbyen voor de pilot en de doelgroep. De projectleider stemt af en wisselt communicatie uit met betrokkenen die voor UWV, COA en VNG op regionaal en landelijk niveau werkzaam zijn. Binnen de gemeente houdt de projectleider zich ook bezig met afstemming op beleid- en bestuurlijk niveau.
- **Jobhunter/accounthouder, extern ingehuurd.** Vanaf 1 juli 2025 is als jobhunter vanuit de gemeente gedetacheerd naar het WSP. De jobhunter heeft zelf een vluchtelingenachtergrond, spreekt Arabisch en heeft een eigen netwerk met Arabische werkgevers. De jobhunter wordt betaald vanuit het pilot-budget en wordt ingezet voor 1 fte. Naast het vinden van werkgevers, biedt de jobhunter ook advies aan werkgevers en speelt deze een belangrijke rol in de begeleiding van azc-bewoners naar werk, bijvoorbeeld in het uitvoeren van de Werkbalie.

- **Overige betrokkenen**

Naast de drie samenwerkende partijen die een centrale rol in de pilot spelen (UWV/WSP, COA en gemeente Zaanstad), zijn er ook andere betrokkenen die van invloed zijn op de pilot.

- **Communicatiemedewerkers van de drie pilotpartijen** hebben een kleine rol gespeeld in het meedenken over communicatie over en binnen de pilot, bijvoorbeeld bij het maken van een stroomschema of flyer.
- **Werkom** is het werk- en ontwikkelbedrijf van Purmerend en Zaanstad en heeft een rol in het WSP in het verbinden van werkgevers en werkzoekenden met een afstand tot de arbeidsmarkt.
- **Uitzendbureaus** zijn de tussenschakels tussen werkgever en kandidaat. In de pilot zijn er verschillende uitzendbureaus die bewoners aan werk helpen. Daar waar we spreken over werkgevers, kan het ook over uitzendbureaus gaan die bijvoorbeeld de vacatures opstellen en deelnemen aan de Werkbalie.
- **Vrijwilligers:** dit zijn bewoners die zelf vaak al meer ervaring hebben met bijvoorbeeld de asielprocedure en de Nederlandse samenleving en langer op de azc-locatie wonen, en die vrijwillig andere bewoners willen helpen. Zij spelen bijvoorbeeld een rol bij de Meedoenbalie, het aanbieden van vrijwillige workshops over thema's zoals cv's opstellen. Zij worden in hun rol begeleid door COA-medewerkers, WSP-adviseurs of jobhunter.
- **VluchtelingenWerk** heeft formeel geen rol in de pilot, maar speelt soms een informele rol bij de bewoners die zij begeleiden in de asielprocedure. Die informele rol bestaat bijvoorbeeld uit het motiveren van bewoners om aan het werk te gaan in de tijd dat ze wachten op hun verblijfstatus, en het doorverwijzen van bewoners naar de dienstverlening van de pilot.
- **Trainers** zijn betrokken bij het ontwikkelen en uitvoeren van de training Nederlandse arbeidsmarkt en Nederlandse (werk)cultuur die vanuit het pilotbudget is ingekocht. De trainers werken daarbij samen met de WSP-adviseurs, de COA-medewerkers en de jobhunter die betrokken zijn bij de pilot. In februari 2026 heeft de laatste training plaatsgevonden die extern was ingekocht. Vanaf maart 2026 gaat het COA een verplichte voorlichtingsbijeenkomst Nederlandse arbeidsmarkt en Nederlandse werkcultuur geven aan alle 'nieuwe' asielzoekers en aan de andere asielzoekers op vrijwillige basis.

- Jongerenloket gemeente heeft een rol in het, samen met de drie pilotpartijen, organiseren van jongerenbijeenkomsten (voor jongeren 18-23) over opleiden en werk.

3.2.3 Beschrijving en visuele weergave van de pilot Nijmegen

Voordat de gemeente Nijmegen onderdeel werd van de pilot, liep er al een lokale pilot om statushouders in een azc die gekoppeld waren aan een gemeente in het Rijk van Nijmegen naar werk te begeleiden. Deze pilot was in het voorjaar van 2024 gestart, met als doel om tien bewoners naar werk te begeleiden. Dit was een samenwerking tussen het COA en WerkBedrijf Rijk van Nijmegen. Uit deze lokale pilot bleek dat het te arbeidsintensief was voor het COA om als matchende partij tussen statushouders en WerkBedrijf Rijk van Nijmegen op te treden. Gedurende de uitvoering van deze pilot is WerkBedrijf Rijk van Nijmegen in contact gekomen met UWV. Toen Nijmegen bij de landelijke pilot werd betrokken, is besloten dat UWV aansluit bij de lopende pilot. In de regio Rijk van Nijmegen bevinden zich vijf opvanglocaties, waaronder ook een tijdelijke opvang en een COA-noodopvanglocatie. De pilot richt zich op drie opvanglocaties. De pilot werd aanvankelijk ook uitgevoerd op de noodlocatie, maar met de sluiting van deze locatie in juni 2025 is dat gestopt.

PILOT NIJMEGEN VISUELE WEERGAVE



Hieronder beschrijven we de betrokkenen en inzet en de doelen van de pilot. De activiteiten en resultaten in de visuele weergave komen in hoofdstuk 4 terug als we ingaan op de ervaringen in de pilots. Een uitgebreide beschrijving van de activiteiten en resultaten zijn te vinden in bijlage 4 van dit rapport.

Doelen

- **Gezamenlijk doel**

De partijen hebben in de hun plan van aanpak het volgende gemeenschappelijke doel geformuleerd voor de pilot: *‘Het doel van deze pilot is het bevorderen van de arbeidsparticipatie van bewoners van COA-locaties in het Rijk van Nijmegen, zodat inzichtelijk wordt hoe het arbeidstoeleidingsproces eruitziet en wat de knelpunten in dit proces zijn.’*

‘Met de verkenning beogen we een beeld te krijgen van de manier waarop de begeleidings- en ondersteuningsstructuur vormgegeven kan worden en hoe dit proces er idealiter uit komt te zien.’ Het gemeenschappelijke doel raakt zowel aan onderlinge samenwerking als aan dienstverlening aan bewoners.

Behalve het gemeenschappelijke doel benadrukken de verschillende organisaties verschillende hieraan onderliggende doelen. Deze doelen vallen onder te verdelen in doelen gericht op de dienstverlening aan bewoners, dienstverlening aan werkgevers en samenwerking.

- **Doelen gericht op dienstverlening van bewoners**

Het COA heeft bijvoorbeeld op het gebied van bewonersondersteuning als doel geformuleerd om goed inzicht te krijgen in welke asielzoekers willen werken en in de vraag of de bewoners voldoende middelen krijgen om hun kans op werk te verbeteren. Een langetermijndoel voor het COA is dat deze pilot bijdraagt aan integratie en dat de pilot arbeidskrachten in de regio houdt. Het COA ziet betaald werk als hoogst haalbare trede op de participatieladder. Bij UWV heeft de pilot verder als doel om een weloverwogen keuze te kunnen maken van de rol die UWV als organisatie gaat pakken ten aanzien van de doelgroep asielzoekers. Volgens UWV is de pilot geslaagd als ze alle situaties hebben meegemaakt waar ze tegenaan kunnen lopen in de praktijk en daarmee dus ervaring hebben opgedaan in het omgaan met knelpunten die zich voordoen. De gemeente heeft als overkoepelend doel om dualiteit te bevorderen. Dit houdt in dat de gemeente werk naast inburgering wil versterken. De pilot draagt hieraan bij, omdat vroegtijdig werken een voorsprong geeft op de inburgering. Het overstijgende doel van WerkBedrijf Rijk van Nijmegen raakt hieraan, dat is namelijk om na te gaan of en in hoeverre de pilot positieve effecten heeft voor toekomstige statushouders op de langere termijn.

- **Doelen gericht op dienstverlening aan werkgevers**

Ten aanzien van de dienstverlening aan werkgevers noemt het COA als doel het vinden van werkgevers die openstaan voor de doelgroep asielzoekers en het opbouwen van een betrouwbaar bestand aan werkgevers waar het COA mee kan samenwerken. De andere partijen noemen geen specifieke doelen gericht op werkgevers.

- **Doelen gericht op samenwerking**

Alle betrokken partijen binnen de pilot noemen het gezamenlijke samenwerkingsdoel. De gemeente heeft voor zichzelf nog apart als doel gesteld dat ze de ervaringen van de pilot zowel gemeentelijk als bestuurlijk onder de aandacht wil brengen, om zo het lerende effect van de pilot te stimuleren.

Betrokkenen en inzet

In onderstaande tekst staat beschreven welke partijen een rol hebben binnen de pilots, met de onderliggende functies. In Nijmegen is geen apart budget voor de pilot begroot.

- **COA**

Het COA richt zich zowel op asielzoekers als op statushouders die in het azc wonen. Het COA is in de pilot vertegenwoordigd vanuit de volgende functies:

- **Casemanager Participatie.** De casemanager Participatie is een bestaande functie binnen het COA. Deze functie is gericht op verbinding tussen de COA-locaties en andere partijen, waaronder partijen die betrokken zijn bij de bemiddeling naar betaald werk en bij de inburgering. In het kader van de pilot zorgt de casemanager Participatie ervoor dat dat de informatie over de pilot bij de COA-locaties terecht komt en dat de informatie vanuit de COA-locaties die bij de pilot betrokken zijn bij de andere partners binnen de pilot (met name UWV en WerkBedrijf Rijk van Nijmegen) terecht komt. Wanneer er binnen de pilotlocaties problemen zijn, zorgt de casemanager ervoor dat er acties worden uitgezet. Aan het begin van de pilot was de casemanager Participatie ongeveer twee uur per week met de pilot bezig. Dit is gedurende het traject omhooggegaan naar ongeveer vier uur in de week.
- **Coördinator Meedoenbalie (Programmabegeleider).** De coördinator Meedoenbalie is een specifieke vorm van programmabegeleider op een COA-locatie. Deze coördinator is binnen Nijmegen verantwoordelijk voor het functioneren en borgen van de Meedoenbalie op twee azc's. Daarnaast inventariseert de coördinator het netwerk in Nijmegen van organisaties waar bewoners van het azc kunnen participeren en koppelt de coördinator bewoners aan dit netwerk. De coördinator houdt contact met adviseur werkgeversdienstverlening van UWV. Omdat de Meedoenbalie gericht is op participatie in brede zin, is de functie van de coördinator Meedoenbalie breder dan de begeleiding naar betaald werk (afbakening in de pilot). Het is hierdoor lastig voor deze medewerker om te bepalen hoeveel uur diegene specifiek met de pilot bezig is.

- **UWV**

UWV richt zich binnen de pilot op asielzoekers. Drie functies zijn vanuit UWV betrokken bij de pilot, waarbij de adviseur werkgeversdienstverlening de grootste rol in de uitvoering van de pilot heeft.

- **Adviseur werkgeversdienstverlening.** De adviseur werkgeversdienstverlening bemiddelt tussen bewoners en werkgevers. De adviseur draagt bij aan het enthousiasmeren van werkgevers voor de doelgroep. Ook geeft de adviseur

advies aan werkgevers, bijvoorbeeld over de TWV. De werkzaamheden voor de pilot combineert de adviseur met de reguliere werkzaamheden; er zijn officieel geen uren voor zijn functie vrijgemaakt. Deze persoon is ongeveer acht uur per week met de pilot bezig.

- **Manager werkgeversdienstverlening.** De manager heeft een overstijgende coördinerende rol en voert de landelijke gesprekken binnen UWV over deze pilot. Ook is de manager aanwezig bij de pilotoverleggen, in de rol van voorzitter.
- **Regionaal beleidsadviseur.** Deze persoon was betrokken bij de totstandkoming van het projectplan, is aanwezig bij de projectoverleggen en stemt binnen UWV landelijk af met de projectleider en diens collega's die betrokken zijn bij de andere pilots.

- **WerkBedrijf Rijk van Nijmegen**

WerkBedrijf Rijk van Nijmegen is een arbeidsbemiddelingsbedrijf in de arbeidsmarktregio Rijk van Nijmegen en voert, namens de gemeenten in deze regio, de Participatiewet uit. WerkBedrijf Rijk van Nijmegen is ontstaan uit een samenwerking tussen de voormalige sociale werkvoorziening en de gemeenten in de regio Rijk van Nijmegen. WerkBedrijf Rijk van Nijmegen fungeert als een schakel tussen werkgevers in de regio en mensen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt.⁴³ WerkBedrijf Rijk van Nijmegen bemiddelt sinds 2016 statushouders naar werk, als onderdeel van de uitvoering van de Participatiewet. Het gaat hierbij om statushouders die gekoppeld zijn aan regio Rijk van Nijmegen. De begeleiding van statushouders op het azc is nieuw.

WerkBedrijf Rijk van Nijmegen is binnen de pilot vertegenwoordigd vanuit de volgende functies:

- **Consulenten bedrijfsdienstverlening.** Binnen de pilot zijn twee consulenten bedrijfsdienstverlening betrokken. De consulent bedrijfsdienstverlening is een schakel tussen statushouders die werk zoeken en bedrijven die statushouders willen aannemen. Daarnaast neemt een van de consulenten structureel deel aan de overleggen en maakt deze consultant gezamenlijke plannings. De consulenten zijn ongeveer vier uur per week met de pilot bezig.
- **Teammanager, aandachtsgebied statushouders.** De teammanager is eindverantwoordelijk voor de pilot. De medewerkers die betrokken zijn binnen de pilot kunnen, naar eigen behoefte, met de manager in gesprek. De teammanager is op de achtergrond aanwezig.
- **Projectleider, aandachtsgebied statushouders.** Gedurende de pilot is op deze functie een nieuwe projectleider gestart. De projectleider is betrokken bij de ontwikkeling van het projectplan en monitort het proces. Deze persoon is ongeveer één uur in de week betrokken bij de pilot.

- **Gemeente Nijmegen**

De uitvoering van de arbeidsmarkttoeleiding van statushouders heeft de gemeente beled bij WerkBedrijf Rijk van Nijmegen. De gemeente Nijmegen is via de volgende functies betrokken bij de pilot:

- **Coördinator Leefbaarheid TGO, nu projectmanager.** Omdat de TGO vanaf juni 2025 gesloten is, is deze rol komen te vervallen. Deze persoon vervult nu de rol van projectmanager vanuit de gemeente, was betrokken bij de vormgeving van het projectplan en is aanwezig bij de pilotoverleggen. Deze persoon is gemiddeld één uur per week met de pilot bezig.
- **Beleidsadviseur asiel en integratie.** De beleidsadviseur is aanwezig bij de pilotoverleggen. Vanuit zijn rol houdt de beleidsadviseur zich bezig met monitoring en evaluatie van de pilot. De beleidsadviseur onderhoudt in het kader van de pilot de afstemming richting de VNG en richting bestuurlijk niveau binnen de gemeente. Deze persoon is ongeveer twee à drie uur per week met de pilot bezig.

3.2.4 Beschrijving en visuele weergave van de pilot Eindhoven

In Eindhoven was, voorafgaand aan de pilot, al een ontwikkeling gaande om op de tijdelijke gemeentelijke opvanglocatie (TGO) asielzoekers naar werk te begeleiden. Dit kwam voort uit het beleidsplan 'Welkom in Eindhoven'. Bij de TGO was een samenwerking ingericht tussen Wasbeer en Pauw, de gemeente (het Werkgelegenheidsteam) en Ergon (uitvoerder van de Wet Sociale Werkvoorziening in Eindhoven). Wasbeer en Pauw was destijds volledig verantwoordelijk voor de begeleiding van bewoners op de TGO. Toen Eindhoven zich aansloot bij de pilot, werden UWV en COA ook onderdeel van de al bestaande samenwerking. De pilot vindt plaats op vier locaties. Sinds 1 januari 2026 is het COA op twee locaties verantwoordelijk voor basisvoorzieningen en voor de verplichte processen en is Wasbeer en Pauw verantwoordelijk voor sociaal beheer (participatie en activering). Op een van de andere locaties start deze constructie vanaf 1 maart 2026. De pilot in Eindhoven richt zich op asielzoekers. Statushouders die op een opvanglocatie in Eindhoven in afwachting zijn van huisvesting vallen niet binnen doelgroep.

⁴³ [Wat doen we | WerkBedrijf Rijk van Nijmegen](#)

PILOT EINDHOVEN VISUELE WEERGAVE



Hieronder beschrijven we de betrokkenen en inzet en de doelen van de pilot. De activiteiten en resultaten in de visuele weergave komen in hoofdstuk 4 terug als we ingaan op de ervaringen in de pilots. Een uitgebreide beschrijving van de activiteiten en resultaten zijn te vinden in bijlage 4 van dit rapport.

Doelen

In het plan van aanpak dat vanuit alle betrokken partijen bij de pilot is opgesteld⁴⁴ zijn doelen geformuleerd op het gebied van samenwerking, dienstverlening van bewoners en dienstverlening van werkgevers:

- **Samenwerking:** *relevante en betrokken partners werken nauw samen en dragen zorg voor een efficiënt proces rondom het informeren van werkgevers en begeleiden van asielzoekers naar werk.*
- **Dienstverlening bewoners:** *asielzoekers worden begeleid naar werk (regulier, of doorstroom via het sociaal WerkBedrijf Ergon).*
- **Dienstverlening werkgevers:** *werkgevers worden ondersteund en geïnformeerd over het in dienst nemen van asielzoekers.*

De verschillende partijen die een onderdeel zijn van de pilot verschillen in doelen waar ze de nadruk op leggen. Het COA ziet alle drie doelen als belangrijk, maar legt voor de organisatie zelf bijvoorbeeld de focus op het doel van begeleiden van asielzoekers naar werk en het vinden van geschikte werkgevers die asielzoekers willen aannemen.

De gemeente ziet als belangrijk doel de versterking van de doorgaande lijn. Dit houdt in dat iemand die zich in Eindhoven vestigt al vanaf het begin meegenomen wordt in de activering en zo wordt begeleid naar regulier werk. De pilot beoogt hieraan bij te dragen. Aanvullend op de doelen van de pilot heeft de gemeente doelen en speerpunten geformuleerd in het beleidsplan Welkom in Eindhoven. Hierin staat dat de gemeente vroegtijdig investeert in asielzoekers om ze vanaf dag één mee te laten doen en deel uit te laten maken van Eindhoven. Daarbij is de doelstelling ook dat asielzoekers zoveel mogelijk regulier aan de slag kunnen en ook aan het werk blijven, nadat ze hun status hebben gekregen. Hierbij is een goede samenwerking tussen partijen van belang, zodat asielzoekers die status krijgen het behoud van werk kunnen combineren met inburgering en werken blijft lonen. Daarnaast noemt de gemeente dat de pilot moet bijdragen aan het op papier krijgen van alle geleerde lessen, zodat dit gebruikt kan worden voor de lobby naar de landelijke politiek. Ergon

⁴⁴ Plan van Aanpak Eindhoven 'Pilot asielzoekers naar werk'.

legt als springplank naar duurzaam werk binnen deze pilot ook de focus op het samenwerkingsdoel: dat partijen via deze pilot elkaar weten te vinden in de begeleiding van asielzoekers. **Wasbeer en Pauw** ziet, naast haar algemene doel als organisatie om mensen in beweging te krijgen, veel belang in het samenwerkingsdoel: samen een weg vinden als partijen binnen de pilot en de lijntjes kort houden. **UWV** ziet naast de pilotdoelen ook een hoger overstijgend doel, namelijk inzicht in hoe voor alle doelgroepen, niet alleen voor asielzoekers, de dienstverlening en begeleiding naar werk zo goed mogelijk kan worden vormgegeven. De medewerkers van UWV zien als ideale situatie dat werkzoekenden niet in hokjes worden ingedeeld, maar dat breder wordt gekeken hoe werkzoekenden naar de juiste werkgevers kunnen worden begeleid.

Betrokkenen en inzet

Voor deze pilot zijn landelijk geen financiële middelen ingezet, maar Eindhoven heeft mede vanuit het beleidsplan Welkom in Eindhoven wel investeringen gedaan voor de inzet van de verschillende partijen en de samenwerking in dezen. De deelnemende partijen zetten de volgende capaciteit in uren in:

• COA

Vanuit het COA zijn verschillende functies ingezet voor de pilot:

- **De casemanager participatie** had aan het begin van de pilot vanuit het COA de opdracht om duidelijk te krijgen wat precies de opdracht voor het COA was binnen de pilot. De casemanager is vanaf november 2024 betrokken bij de pilot.
- **Programmabegeleiders**: Een van de programmabegeleiders heeft de functie coördinator Meedoenbalie. Binnen deze functie is de programmabegeleider verantwoordelijk voor het functioneren en de borging van de Meedoenbalie op het azc. Dit betreft een nieuwe functie voor 24 uur per week. De nieuwe medewerker hiervoor is sinds augustus 2025 aangesteld en de Meedoenbalie is sinds november fysiek 2025 actief.

Naast deze hoofdfuncties zijn ook andere functies vanuit het COA betrokken bij de uitvoering van het proces van de pilot en de begeleiding van de bewoners op de COA-locaties. Dit zijn de locatiemanager, programmabegeleider en de casemanager.

• UWV

UWV richt zich binnen de pilots op werkgevers: UWV gaat op zoek naar geschikte werkgevers die aansluiten op de doelgroep asielzoekers. UWV is bezig met het motiveren van werkgevers om asielzoekers in dienst te nemen en verschaft informatie aan werkgevers. UWV zet in op doorstroom van asielzoekers vanuit Ergon naar reguliere werkgevers.

- **De senior werkgeversadviseur** is betrokken bij de werving van bedrijven. Per week is deze adviseur ongeveer vier uur met de pilot bezig. Het is echter soms lastig af te bakenen wat wel en niet bij de pilot hoort binnen de werkzaamheden. De adviseur is hier niet apart voor vrijgespeeld.
- **De regionaal beleidsadviseur** vertegenwoordigt UWV vanuit beleidsoogpunt en heeft een rol in het informeren, adviseren en waar mogelijk faciliteren.

• Gemeente Eindhoven

Vanuit de gemeente zijn er medewerkers betrokken met zowel een uitvoerende als een beleidsmatige rol.

De uitvoerende rol wordt ingevuld door één medewerker binnen WGT en één medewerker binnen team inburgering en arbeidsparticipatie. Het WGT is erop gericht op werkgevers van arbeidskrachten te voorzien en begeleidt ook de asielzoekers naar werk. Dit doet het WGT voor verschillende sectoren. Het WGT zoekt ook geschikte bedrijven die asielzoekers willen plaatsen. Dit kunnen reguliere werkgevers zijn, of het werkleerbedrijf Ergon. Het WGT doet samen met het team inburgering en arbeidsparticipatie de intakegesprekken met asielzoekers. Het WGT begeleidt asielzoekers naar werk.

De volgende twee functies zijn met name ingezet in de pilot:

- **Specialist inburgering en arbeidsparticipatie**: Is sinds oktober 2024 betrokken bij de pilot. Deze persoon is vanaf het begin van het proces van de begeleiding van asielzoekers naar werk betrokken, daarnaast is hij verantwoordelijk voor het proces van overgang van asielzoeker naar statushouder. De specialist is voor acht uur per week vrijgespeeld voor deze pilot.
- **Accountmanager WGT** is sinds oktober 2024 werkzaam bij de gemeente Eindhoven. Zijn rol is gericht op het bedienen van werkgevers bij vragen over personeelsinzet. Daarnaast houdt hij zich bezig met de matchingskant, het bemiddelen van asielzoekers naar werk. Ook is hij voorzitter van het operationeel overleg en sluit hij aan bij het tactisch overleg, om een zo een koppeling te maken tussen het operationele en tactische niveau. In deze rol houdt hij zich bezig met de inrichting van de structuur en het proces van asielzoeker naar werk, inclusief de rol van de

opvanglocatie en de taakverdeling binnen de gemeente. Dit is een nieuwe functie, gecreëerd vanuit het beleidsplan Welkom in Eindhoven. Toen Eindhoven onderdeel werd van de pilot, kwamen daar de werkzaamheden vanuit de pilot bij. Dit is een fulltime functie.

- De beleidsadviseurs vervullen een beleidsmatige rol en gaan over het proces en de coördinatie van de pilot.
 - **Beleidsadviseur asiel en migratie** is het beleidsmatig aanspreekpunt voor de uitvoering van het beleidsplan. De beleidsadviseur heeft contact met de opvanglocaties. De werkzaamheden in het kader van de pilot kan ze uitvoeren binnen haar werkzaamheden vanuit het beleidsplan. De beleidsadviseur heeft een coördinerende rol binnen de pilot en gaat na wat van de pilot past binnen de visie van Welkom in Eindhoven.
 - **Beleidsadviseur werk en inkomen** is vanuit de pijler werk betrokken bij de pilot, om zo de link te maken tussen migratie en werk en inkomen.

- **Ergon**

Ergon is een ontwikkelbedrijf dat mensen met een ondersteuningsvraag naar passend en duurzaam werk begeleidt.⁴⁵ Ergon heeft werkleerbedrijven op verschillende terreinen: groen, onderhoud, sportparken, logistiek, post/wasserij/schoonmaak. Binnen de pilot gaat Ergon na welke werkplekken beschikbaar zijn voor asielzoekers. Ergon verzorgt voor de asielzoekers de eerste opstap tot de arbeidsmarkt. Dit betekent het bieden van begeleiding in werkritme, werkstructuur, werkcultuur en hoe men op de werkplek komt.

- **Ontwikkelcoaches** van Ergon volgen de ontwikkeling van de asielzoekers die werkzaam zijn via Ergon.
- **De programmamanager ontwikkeling & participatie** coördineert de pilot. Ze is aanwezig bij de overleggen op tactisch, operationeel en strategisch niveau. Deze persoon vervult ongeveer 1,5 dag in de week deze functie. Aan het begin van de pilot was dit voldoende. Vanwege ontwikkelingen die meer coördinatie vergen is 1,5 dag voor de pilot net te weinig. Of de programmamanager na de afronding van de pilot in deze functie blijft is onzeker. Dit ligt eraan of er budget voor deze functie beschikbaar blijft.

- **Wasbeer en Pauw**

Wasbeer en Pauw ontwikkelt en faciliteert trainingsprogramma's, en biedt procesbegeleiding, projectleiding en coaching aan. Wasbeer en Pauw is in Eindhoven verantwoordelijk voor de begeleiding van bewoners op de TGO (tijdelijke gemeentelijke opvanglocatie). Werk is hier een onderdeel van. De locaties waar Wasbeer en Pauw verantwoordelijk is hebben een programmacoördinator en locatiecoördinator.

- **De manager** was bij de opstart betrokken geweest bij het opzetten van de pilot, gericht op de rol van Wasbeer en Pauw binnen de pilot. Deze persoon is momenteel meer op afstand.
- **De coördinator Crisisopvang** (programmacoördinator) is verantwoordelijk voor de coördinatie op de crisisnoodopvang, met een focus op werk en onderwijs. Deze persoon is sinds april 2025 aangesloten bij de pilot en is ongeveer een halve dag per maand met de pilot bezig. Het is lastig om reguliere uren en uren voor de pilot gescheiden te houden binnen deze functie. Een en ander is met elkaar verweven. Vanaf 1 maart 2026 gaat deze persoon zich overstijgend bezighouden met werk en opleiding voor de drie opvanglocaties. Deze functie wordt overgenomen door een locatiecoördinator. De coördinator betreft de manager van Wasbeer en Pauw wanneer nodig.
- **Mentoren van de bewoners** faciliteren het contact tussen bewoners en werkgevers.

⁴⁵ [Over Ergon - Ergon](#)



4. Ervaringen met de pilots

4 Ervaringen met de pilots

In dit hoofdstuk beschrijven we de ervaringen met de pilots. Dit doen we aan de hand van de knelpunten die de betrokkenen bij de pilots hebben ervaren, hoe ze daarmee zijn omgegaan en wat daaruit meer of minder bevorderend is gebleken. De resultaten in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op verschillende bronnen, namelijk interviews, observaties en de uitkomsten van leersessies. Daarbij hebben we de werkzame elementen zoals die uit de literatuur naar voren kwamen, en die we in het vorige hoofdstuk hebben beschreven, als kapstok gebruikt voor de analyse van de verschillende genoemde bronnen. Daarnaast stonden we open voor nieuwe thema's die uit de data zelf naar voren kwamen. In hoofdstuk 5 geven we een overkoepelende reflectie, waarbij we een vergelijking maken tussen de werkzame elementen die uit de literatuur bekend zijn, en de ervaringen met de pilots zoals wij die hebben opgehaald en in dit hoofdstuk zijn beschreven.

De interviews hielden we met betrokken azc-bewoners, werkgevers, uitvoerders, beleidsmedewerkers en andere betrokkenen op het niveau van de pilot, de regio of in de landelijke organisatie van de samenwerkende partijen UWV, COA en VNG. De belangrijkste pilotbetrokkenen hebben we meer dan eens geïnterviewd; we spraken hen kort na de start van de pilot en verderop in de pilot. Zo kregen we een beter beeld van hoe de pilots zich hebben ontwikkeld door de tijd heen. Ook bij de observaties hebben we verschillende momenten gekozen, na de start en verderop in de pilot (bijvoorbeeld richting het einde). Deze observaties waren gericht op verschillende activiteiten die binnen de pilots werden uitgevoerd of overkoepelend waren aan de pilots, zoals activiteiten voor bewoners en werkgevers of projectoverleggen. Als derde bron voor dit hoofdstuk hebben we de uitkomsten (zoals verslagen) van leersessies bestudeerd waaraan vertegenwoordigers van de drie pilots deelnamen. Een uitgebreidere omschrijving van wie we hebben geïnterviewd en welke observaties we hebben gedaan, is te vinden in bijlage 2, samen met een onderzoeksverantwoording.

We beschrijven de ervaringen met de pilots op drie niveaus: de samenwerking (par 4.1), de dienstverlening richting bewoners (par 4.2) en de dienstverlening richting werkgevers (par 4.3). Tot slot (par 4.4) beschrijven we hoe de beoogde resultaten die zijn beschreven in hoofdstuk 3 en in bijlage 4 in de praktijk tot uiting zijn gekomen. Dit beschrijven we per pilot.

4.1 Ervaringen met de samenwerking

Gedeelde doelen en ambities

Het hebben van gedeelde doelen en ambities wordt door uitvoerders en andere sleutelfiguren van COA, UWV en de gemeenten regelmatig genoemd als een belangrijke bevorderende factor binnen de samenwerking; het gebrek aan gedeelde doelen en ambities komt ook terug als een uitdaging of knelpunt. Binnen de drie pilots zijn gezamenlijke doelen bepaald, gericht op het naar werk begeleiden van azc-bewoners (zie ook hoofdstuk 3). Daarnaast benoemen pilotbetrokkenen vanuit de verschillende organisaties ook andere doelen of leggen voor verschillende doelen andere accenten. Zo wordt vanuit gemeentelijk perspectief het belang benadrukt van het op elkaar aansluiten van arbeidstoeleiding op andere gemeentelijke opgaven, zoals de inburgering. Binnen de pilot in Eindhoven wordt bijvoorbeeld vanuit de gemeente specifiek benoemd dat er *“wordt geïnvesteerd in een Vroege Start richting werk en inburgering”*. Het perspectief van de doelgroep wordt wat vaker benadrukt door respondenten van het COA. Een COA-medewerker zegt bijvoorbeeld: *“Het doel van de pilot is het gezamenlijk onderzoeken hoe betaald werk toegankelijker kan worden gemaakt voor azc-bewoners.”*

Daarnaast komt uit de verschillende interviews naar voren dat de doelen, behalve op het naar werk begeleiden van azc-bewoners, ook gericht zijn op het gezamenlijk verkennen wat wel en niet goed gaat en hoe de rol- en taakverdeling kan worden ingericht. De organisaties grijpen de pilots aan om te verkennen welke rol zij in de toekomst zouden kunnen spelen wat betreft het begeleiden van azc-bewoners naar werk. Welke rollen de verschillende organisaties daarbij voor zichzelf en voor de andere organisaties zien weggelegd is nog niet altijd uitgekristalliseerd. Uit sommige interviews komt naar voren dat het nog onduidelijk is waar de regievoering zou moeten worden belegd. Als (beoogd) trekker worden in de interviews zowel de gemeente als het UWV genoemd en in Nijmegen geldt dit ook voor WerkBedrijf Rijk van Nijmegen. Het is in ieder geval belangrijk dat de trekker genoeg belang heeft bij de arbeidsparticipatie van azc-bewoners en de positie heeft, of opdracht en bijhorende verantwoordelijkheid krijgt om azc-bewoners richting werk te begeleiden en daartoe andere partijen aan te sturen. De gemeente wordt als beoogd trekker bijvoorbeeld genoemd omdat zij al wel een wettelijke taak hebben voor de begeleiding naar werk van permanent gehuisveste statushouders. Het UWV wordt onder andere als mogelijke trekker genoemd omdat zij veel expertise hebben op het gebied van arbeidsparticipatie en een belangrijke rol en verantwoordelijkheid hebben in het begeleiden van mensen naar betaald werk en in de werkgeversbenadering.

De verschillende pilotbetrokkenen erkennen in de interviews naast een gemeenschappelijk (maatschappelijk) belang van het begeleiden van azc-bewoners naar werk, ook andere belangen. Dit kunnen organisatiebelangen zijn die soms ook conflicteren, bijvoorbeeld wanneer de dienstverlening voor azc-bewoners in de knel komt met de dienstverlening voor andere doelgroepen; een zorg die speelt bij het UWV en bij sociaal WerkBedrijf Ergon. Maar ook financiële belangen kunnen een rol spelen, zoals de financiële tegemoetkoming voor de begeleiding van deze doelgroep, die voor asielzoekers lager is dan voor andere doelgroepen die zij begeleiden (dit speelt bij sociaal WerkBedrijf Ergon).

Ook al richten alle pilots zich op azc-bewoners, er komt ook een duidelijk onderscheid naar voren wat betreft de doelgroepen asielzoekers en statushouders. In Nijmegen benadrukken WerkBedrijf Rijk van Nijmegen en UWV bijvoorbeeld dat asielzoekers onder de verantwoordelijkheid van UWV vallen, terwijl WerkBedrijf Rijk van Nijmegen zich richt op de doelgroep statushouders. WerkBedrijf Rijk van Nijmegen ervaart dat de doelgroep statushouders minder makkelijk te motiveren is naar werk, omdat deze groep naast het vinden van werk met andere zaken bezig is, zoals met de inburgering en de voorbereiding op huisvesting. Verder is er op de locatie in Nijmegen waar alleen statushouders aanwezig zijn geen Meedoenbalie, deze vorm van dienstverlening is er alleen op azc's. In Eindhoven geldt dat de pilot zich nu primair op asielzoekers richt, terwijl de andere twee pilots ook statushouders als doelgroep hebben.

Belang van enthousiasme en bereidwilligheid

In alle pilots ervaren de pilotbetrokkenen dat ze werken op basis van het belang om zich in te zetten voor de doelgroep. In de interviews voor alle drie pilots benadrukken pilotbetrokkenen dat dit een succesfactor is, omdat medewerkers daarmee bijvoorbeeld bereid zijn een "stapje extra" te doen als het nodig is, positief en lerend reageren op tegenslagen of knelpunten, en omdat ze het gevoel hebben het "samen te doen" vanuit een gedeelde ambitie om de bewoners naar werk te ondersteunen.

Vanuit landelijk perspectief merkt UWV hierover op:

"Ik merk gewoon in onze gesprekken dat iedereen het belangrijk vindt. Iedereen pakt in eigen lijn wel de verantwoordelijkheid. De partijen vragen bijvoorbeeld aandacht op verschillende tafels voor dit onderwerp. Je ziet verder dat gemeenten het bijvoorbeeld buiten de lijntjes kleuren, wat nodig is in deze situatie, maar dat verklaart ook het enthousiasme."

Pilotbetrokkenen vinden dat het enthousiasme en de bereidwilligheid afhangen van personen die zich verbonden voelen met de doelgroep en de waarde inzien van arbeidsparticipatie voor deze groep. Een medewerker van UWV zegt bijvoorbeeld:

"De pilot is nu op basis van goodwill," en "iedereen doet het er een beetje bij, het is heel erg afhankelijk van de mensen of de pilot werkt."

Een mogelijk risico van deze persoonsafhankelijkheid is dat het lastig is als personen op bepaalde functies wegvallen. Zo vertelt een medewerker in de pilot in Eindhoven dat "wisselingen van personen de voortgang belemmeren en zorgen voor vertroebeling." De rollen zijn niet zo makkelijk door andere medewerkers in te vullen, ook niet binnen de eigen organisatie. Dit komt doordat de rest van de medewerkers binnen de betrokken organisatie niet nauw betrokken is bij de pilot en voor hen de doelgroep (asielzoekers en in een azc woonachtige statushouders) een nieuwe doelgroep is, die een eigen aanpak vergt. Niet iedereen heeft hier affiniteit mee of voldoende kennis van de doelgroep.

Duidelijke rol- en taakverdeling

Een bevorderende factor in de samenwerking is de manier waarop de drie pilotpartijen elkaars rollen en expertises aanvullen. Binnen alle drie pilots komt uit de interviews het belang naar voren van de aanwezigheid van verschillende expertises in de pilots. De betrokkenen zien de meerwaarde van de verschillende organisaties die aan de pilots deelnemen. Zo zegt een geïnterviewde pilotbetrokkene in Nijmegen: "We hebben elkaar allemaal nodig". Wat betreft de betrokkenheid van het COA stellen de pilotdeelnemers dat het een meerwaarde is dat COA-medewerkers de doelgroep goed kennen, terwijl UWV veel expertise en kennis in huis heeft over het naar werk begeleiden van mensen. Voor UWV geldt echter weer dat azc-bewoners een heel nieuwe doelgroep zijn. Gemeenten hebben wel ervaring met statushouders, maar asielzoekers zijn ook voor gemeenten een onbekende doelgroep.

Het verschil in werkwijze en organisatiestructuur van de samenwerkende partijen komt in de interviews regelmatig terug als een knelpunt of uitdaging om te komen tot een duidelijke rol- en taakverdeling. In de pilot in Eindhoven komt dit bijvoorbeeld duidelijk naar voren: zowel Wasbeer en Pauw als het COA zijn op verschillende locaties verantwoordelijk voor de begeleiding van asielzoekers naar werk. Bij het COA kwam dit later van de grond dan bij Wasbeer en Pauw. In de interviews noemen betrokkenen als mogelijke verklaring dat Wasbeer en Pauw in vergelijking tot het COA een kleinere en

‘plattere’ organisatie is. Hierdoor kunnen nieuwe dingen mogelijk makkelijker worden opgestart. Bij het COA duurde het langer voordat de Meedoenbalie van de grond kwam en het duidelijk was welke plek het COA inneemt in de pilot: *“Binnen de eigen organisatie moest eerst duidelijk worden hoe de rol eruitzag om goed aan te kunnen sluiten.”*

Pilotbetrokkenen uit alle drie pilots brengen naar voren dat een duidelijke rol- en taakverdeling tussen de partijen van belang is voor een goede samenwerking. Ze zeggen ook dat het een tijd heeft geduurd voordat die duidelijkheid ontstond in de pilots. Voor Zaanstad gold dat de partijen niet gewend waren om rondom deze doelgroep samen te werken, en ook samenwerkingsafspraken waren doorgaans aan de start van het project nog erg beperkt opgesteld; het uitzoeken en al gaandeweg leren van wat nodig is in de samenwerking was voor de verschillende partijen een belangrijk leerdoel. Voor de pilots Nijmegen en Eindhoven kostte het ook tijd voordat er een duidelijke rol- en taakverdeling ontstond, omdat in beide gemeenten al trajecten liepen waar nieuwe partijen op aanhaakten, wat ervoor zorgde dat er opnieuw afstemming nodig was over de rol- en taakverdeling bij de start van de pilots. Een voorbeeld van onduidelijke rol- en taakverdeling wordt gegeven door pilotbetrokkenen uit de pilot Nijmegen. In de interviews zeggen zij dat het niet altijd helder was wie vanuit welke organisaties precies aanwezig zijn bij de Meedoenbalie en waarom sommige partijen daar minder aanwezig zijn dan van tevoren verwacht.

De rol- en taakverdeling werd des te belangrijker naarmate bleek dat de werkzaamheden die nodig zijn om bewoners naar werk te begeleiden niet passen in de uren die daarvoor waren bedacht of die gedurende de pilot nodig bleken te zijn. Op die momenten is het extra belangrijk prioriteit aan te kunnen brengen in wat wel en niet jouw rol, taak en verantwoordelijkheid zijn, en de onderlinge rollen en taken goed op elkaar af te stemmen om bijvoorbeeld dubbel werk te voorkomen. Een geïnterviewde pilotbetrokkene in de pilot Zaanstad vertelt bijvoorbeeld dat het in de samenwerking nodig is om naar elkaar duidelijk grenzen aan te geven van wat wel of niet je rol en mogelijkheden zijn. Die grenzen dragen bij een duidelijkere rol- en taakverdeling, vooral omdat de verschillende medewerkers die bij de pilot betrokken zijn erop vertrouwen dat de ander zich ook volop inzet voor de gezamenlijke ambitie, wat het respecteren van grenzen makkelijker maakt. In de pilots werden zulke rollen en taken gaandeweg steeds meer onderdeel van een werkproces. Het ontwikkelen van een efficiënt en duidelijk werkproces ging samen met een steeds duidelijkere rol- en taakverdeling. De rol- en taakverdeling zoals die uiteindelijk is ontwikkeld, hebben we beschreven in hoofdstuk 3.

Niet alleen binnen de pilots, maar ook in de governancestructuur van de betrokken partijen bleek het een uitdaging om tot een duidelijkere rol- en taakverdeling te komen. Zo is het niet voor alle pilotbetrokkenen duidelijk hoe signalen of knelpunten uit de praktijk binnen de eigen organisatie of bij de samenwerkingspartners moeten worden teruggekoppeld naar management en beleid. Ook een uitvoerder uit een van de pilots vraagt zich regelmatig af wat de rol is van bijvoorbeeld beleidsmedewerkers die bij verschillende overleggen aanwezig zijn. Verder wordt door professionals vanuit verschillende pilots regelmatig genoemd dat er een regierol wordt gemist vanuit een van de partijen, waarbij soms partijen het gevoel hebben een meer trekkende of grotere rol te pakken dan ze zouden willen.

Overlegstructuur, afstemming en communicatie

Op de vraag wat betrokkenen in de pilot waarderen in de samenwerking, wezen zij in de interviews meerdere keren op de aanwezigheid van regelmatige overleggen en afstemming. Zo werd in de pilots aangegeven dat de partners elkaar regelmatig spreken op vaste overlegmomenten, maar ook tussentijds waar nodig was. In die overleggen en afstemmomenten werden knelpunten besproken en hoe daarmee om te gaan.

De overlegstructuur is in de pilots in verschillende lagen ingericht. Zo is er binnen alle drie pilots een overleg op operationeel niveau, waarin casuïstiek en de dagelijkse uitvoering worden besproken, en een tactisch overleg gericht op het proces en beleidsmatige afstemming. In het tactisch overleg is ook een medewerker van UWV vanuit landelijk niveau aangesloten. De wijze waarop de overlegstructuur vorm heeft gekregen is binnen de pilots organisch gegroeid. Zo beschrijft een respondent vanuit de pilot in Eindhoven:

“Toen we begonnen met overleggen liepen proces, inhoud en beleid door elkaar. Toen hebben we gezamenlijk geconstateerd: wie is waarvan en welke zaken moeten worden geregeld, wat is er al gedaan, en hebben we een splitsing in de overleggen gemaakt. We hebben opnieuw het plan van aanpak besproken. Er kwam zo steeds meer structuur.”

In de overleggen en afstemmingen op uitvoerend niveau, noemen betrokken professionals vaak het lerende karakter van de overleggen waarbij knelpunten worden gedeeld, ervaringen worden uitgewisseld en samen wordt gezocht naar oplossingen. Deelnemers waarderen daarnaast de snelheid waarmee knelpunten of vragen worden opgepakt en de afstemming die daarover plaatsvindt. Het *“snelle schakelen”*, de *“korte lijntjes”* tussen partners en het feit dat knelpunten of zaken *“niet blijven liggen”* worden door een betrokkene in Zaanstad bijvoorbeeld genoemd als bevorderende factoren in de samenwerking die nodig is om azc-bewoners naar werk toe te leiden. Ook stelt een pilotbetrokkene in Nijmegen dat

“de partijen elkaar snel weten te vinden bij vragen.” Een voorbeeld dat we hebben geobserveerd bij een Werkbalie, was van een bewoner die zijn ontevredenheid uitte bij een werkgeversadviseur over zijn huidige werkgever en ondersteuning vroeg bij het vinden van nieuw werk. De betreffende werkgeversadviseur pakte dit meteen op door een collega te video-bellen die het nauwste contact heeft met de werkgever van de bewoner. Deze collega beschikte ook over meer kennis van de werksituatie van de bewoner en de ontevredenheid. In het videogesprek tussen de collega's en de bewoner informeerden de werkgeversadviseurs de bewoner over diens rechten en plichten en werd er afgestemd over mogelijke vervolgstappen. Daarnaast werden gezamenlijk afspraken gemaakt over wat de bewoner zelf zou oppakken, en wat de werkgeversadviseurs zouden oppakken richting de werkgever.

Naast deze waardering voor de manier waarop overleg en afstemming plaatsvinden op het uitvoerend (praktijk)niveau, ervaren meerdere pilotbetrokkenen een onevenwichtigheid in de balans tussen uitvoering, beleid en proces. De overleggen hebben vaak een pragmatisch en uitvoeringsgericht karakter, waarbij er minder aandacht is voor beleid. Vanuit een van de pilots geeft de projectleider bijvoorbeeld aan dat ze het soms mist om op een conceptuelere manier te kunnen reflecteren op werkprocessen en hoe die te verbeteren. Hoewel sommige medewerkers daartoe in staat zijn, ligt de kracht van veel medewerkers meer in de uitvoering, waarbij meer praktische knelpunten of uitdagingen al snel de boven- toon voerden in de overleggen of afstemming. Dit riep bij de projectleider de vraag op wat voor soort kwaliteiten en competenties nodig zijn voor een pilot, waarbij zijervaart dat het waardevol is als mensen die goed in de uitvoering zijn, ook goed in staat zijn uit te zoomen om meer op procesniveau na te denken over waar je in de praktijk tegenaan loopt, en over wat dat betekent voor de verbetering van de werkwijze. Ook ten aanzien van de andere pilots komt uit de gesprekken en de observaties van overlegmomenten naar voren dat veel overleggen een pragmatisch karakter hebben en er veel wordt overlegd over wie wat doet bij concrete knelpunten.

Volgens een aantal pilotbetrokkenen uit de drie pilots, is het binnen de huidige overlegstructuur uitdagend om de verbinding te leggen tussen praktijk, beleid en bestuur, ondanks dat er positieve voorbeelden zijn waarin die verbinding wél tot stand komt. De mogelijkheid tot het versneld aanvragen van een bsn is zo'n positief voorbeeld, of het regelen van fietsen via de gemeente voor bewoners die anders moeite hebben om naar hun werk te komen. Vanuit de verschillende pilots klonken uit de uitvoering signalen over onvrede bij bewoners over de Reba-afdracht. Dit was een bekend knelpunt voor de betrokken organisaties, dat ook in de pilots naar voren kwam. Dit signaal is meegenomen door de UWV-projectleider naar het bestuurlijk overleg, en is nog in afwachting van een reactie en terugkoppeling naar de pilots. Het delen van signalen en de afstemming gebeuren bijvoorbeeld in de leerbijeenkomsten waarbij verschillende professionals van de drie pilots zijn vertegenwoordigd op het niveau van uitvoering en beleid. Zoals eerder genoemd wordt er echter ook binnen de drie pilots soms een kloof ervaren tussen beleid en uitvoering, waarbij het niet voor iedereen helder is met wie signalen het best kunnen worden gedeeld en of en hoe die vervolgens worden opgepakt. De huidige overlegstructuur volstaat in die gevallen niet om de gewenste verbinding tussen praktijk, beleid en bestuur te maken.

Een ander element in de samenwerking dat samenhangt met overleg en afstemming, is de manier waarop partners met elkaar communiceren. In de pilot Zaanstad wordt bijvoorbeeld door professionals van UWV, COA en de gemeente genoemd dat er sprake is van open communicatie in de samenwerking waarbij het wordt besproken wanneer er iets naar wens gaat. De open communicatie wordt door een COA-programmabegeleider tevens gekoppeld aan het respectvol ermee omgaan wanneer iemand zijn of haar grenzen aangeeft, bijvoorbeeld in de taken die iemand niet in staat is op te pakken door beperkte capaciteit. Ook het besef dat een pilot samengaat met vallen en opstaan, maakt het respect naar elkaar en elkaars grenzen belangrijk. Daarnaast wordt het duidelijk communiceren over wat je van de ander verwacht en wat je wilt als bevorderend gezien voor de samenwerking, zoals een pilotbetrokkene in Zaanstad zegt:

“Dat zijn dingen die uit het project zijn gekomen: wees heel duidelijk in wat je wilt [...], wat heb je nodig en wat verwacht je? Ik vind dat proces steeds beter gaan.”

Ruimte voor elkaar leren kennen, leren en ontwikkelen

In de pilots benadrukken de pilotbetrokkenen dat de samenwerking, net als de werkwijze binnen de pilot, ruimte en tijd nodig heeft gehad om zich te ontwikkelen. Het kost tijd om elkaar te leren kennen en te vertrouwen, en te weten wat je aan elkaar hebt. Het kost ook tijd voordat je successen kunt ervaren. Door nauw samen te werken en een langere tijd met elkaar door te brengen, ontstaat volgens pilotbetrokkenen meer begrip voor elkaars werkwijze en een beter inzicht in iemands krachten en valkuilen. Het organiseren van een borrel en het stilstaan bij successen (bijvoorbeeld in overleggen of door media-aandacht te besteden aan een succesvolle plaatsing van een azc-bewoner) zijn enkele voorbeelden van manieren waarop er in de pilots wordt gewerkt aan onderlinge kennismaking, vertrouwen en samenwerking.

Naast het ruimte maken voor ontmoeting en het delen van successen, wijzen verschillende pilotdeelnemers erop dat het helpt om naar elkaar uit te blijven spreken dat het om een pilot gaat, waarin niet alles in een keer hoeft te lukken. Dit is

bijvoorbeeld iets dat de projectleider in een van de pilots aan het einde van een projectoverleg benadrukt aan de andere deelnemers: een pilot is vallen en opstaan, dat hoort er nou eenmaal bij, en kleine successen zijn het waard te vieren. In een interview met een andere betrokkene uit diezelfde pilot zegt deze persoon ook dat een van de bevorderende factoren in de pilot de ruimte was om samen te leren, vanuit gedeelde ambitie en respect naar elkaar:

“De pilot heeft ook zijn ups en downs gehad, en ik zie vooral het respect naar elkaar en het blijven terug refereren naar dat het een pilot is en we dingen blijven proberen. Als het even niet lukt of niet gaat zoals we hadden gehoopt, is het oké, we proberen het opnieuw. Ik denk dat die visie het allerbelangrijkst is geweest qua hoe we met elkaar samenwerken en waar we nu zijn. Met dit bedoel ik de hele pilot. Ik heb dat echt als heel waardevol ervaren. Telkens als het even tegenzat, als er niet genoeg bewoners waren gekomen, of niet genoeg werkgevers bij dingen die we wilden organiseren. ‘Het ene werkt niet, hoe gaan we daar nu mee aan de slag?’ Dat is heel waardevol geweest.”

De ruimte om te leren en te ontwikkelen betekent in de verschillende pilots dat er een balans wordt gezocht tussen aan de ene kant duidelijke werkprocessen en het vastleggen van afspraken, en aan de andere kant genoeg ruimte om iets nieuws te proberen, af te wijken en al doende te verbeteren. Hierbij wordt ook steeds benadrukt dat het gaat om ‘al doende’ leren: in de praktijk leren wat wel en niet werkt. Die actiegerichte, praktijklerende houding werd door meerdere deelnemers gewaardeerd in de samenwerking. Zo zegt een medewerker in de pilot in Eindhoven:

“Dit komt ook wel door de juiste mensen. Je hebt mensen nodig die bereid zijn te luisteren, hun hand uitsteken, hoe kunnen we het op elkaar laten aansluiten. We hebben dingen uitgesproken naar elkaar en opnieuw het plan van aanpak besproken. Zo kwam er steeds meer structuur.”

In deze benadering klinkt ook een bepaald geduld door vanuit het besef dat de samenwerking en werkwijze tijd nodig hebben om uit te kristalliseren; dat wat nu nog lastig en moeizaam is, kan op den duur zijn vruchten afwerpen. Dat betekent soms ook een stapje terug doen om relevante partners mee te krijgen tot bijvoorbeeld een bepaald kennisniveau. Daarbij helpt het besef dat de samenwerking rondom deze doelgroep nieuw is, waardoor er eerder bereidheid lijkt te zijn om elkaar daarin mee te nemen. Zo vertelt een COA casemanager:

“Aan het begin [van de pilot] is het echt dat je samen dingen uit gaat zetten, maar op een gegeven moment moet iedereen er ook klaar voor zijn om daadwerkelijk actie te ondernemen. Ik was misschien iets eerder zover, omdat deze doelgroep heel erg bekend voor mij is. Dit was in dit opzicht niets nieuws voor ons, het toeleiden naar werk van de bewoners. Dat is het voor de gemeente en UWV natuurlijk wel. Ik denk dat het goed is dat we gewacht hebben tot we allemaal zover waren.”

4.2 Ervaringen met de dienstverlening aan bewoners

De dienstverlening aan azc-bewoners is in de drie pilots deels vergelijkbaar. Overal zijn Meedoenbalies aanwezig waar azc-bewoners terecht kunnen voor participatieactiviteiten. Binnen de pilots zijn de Meedoenbalies verder ontwikkeld om bewoners richting werk te begeleiden, waarbij in Zaanstad en Nijmegen ook Werkbalies zijn ingericht voor directe bemiddeling met werkgevers. Daarnaast verschillen de pilots in aanpak, onder andere wat betreft het organiseren van ontmoetingen tussen azc-bewoners en werkgevers via het bezoeken van banenmarkten (Zaanstad) en het organiseren van banenbabbels (Eindhoven). In de pilot in Nijmegen vindt de matching alleen een-op-een plaats. Verder worden overal trainingen aangeboden gericht op sollicitatievaardigheden en werkcultuur. Hieronder beschrijven we de bevorderende factoren en knelpunten zoals die door de pilots worden ervaren in relatie tot de activiteiten die zij inzetten voor azc-bewoners.

Motivatie en ambities van azc-bewoners om (legaal) te werken

In de pilots benadrukken betrokkenen dat er doorgaans genoeg motivatie onder azc-bewoners is om te werken. Zoals een geïnterviewde uit de pilot Zaanstad het verwoordt: *“Hoe je het ook wendt of keert, je merkt gewoon dat heel veel mensen aan het werk willen.”* Sommige professionals noemen het een ‘eyeopener’ om te zien dat er zo veel motivatie en animo is onder bewoners. Ze zijn bijvoorbeeld positief verrast over de grote toeloop bij de Meedoenbalie en Werkbalie en het aantal bewoners dat hun interesse toont om naar werk te worden begeleid. Zoals een professional uit de pilot Zaanstad vertelt die een rol speelt in de uitvoering van de Werkbalie:

“De Werkbalie vind ik heel leuk, ik zie hoe gemotiveerd de mensen komen. We hebben mensen die heel hoogopgeleid zijn en die willen heel graag werken, en dat vind ik leuk om te zien. Ik wil graag werken voor gemotiveerde mensen.”

In meerdere gesprekken wordt benadrukt dat azc-bewoners graag willen werken, ongeacht het soort werk dat voorhanden is. Zowel medewerkers van COA als werkgevers noemen in de interviews dat azc-bewoners verschillende motieven hebben om aan het werk te komen. Het helpt hen bijvoorbeeld om actief te blijven en daarnaast om geld te kunnen sturen naar familie. Een werkgever die in Zaanstad azc-bewoners in dienst heeft genomen via de pilot, beschrijft dat hij

tevreden is met zijn nieuwe medewerkers: *“De mensen zijn respectvol en willen graag werken.”* Ze zijn allemaal op tijd op hun werk verschenen, *“ze stonden er al voordat we begonnen”*.

In de interviews met azc-bewoners zelf zeggen zij ook dat ze gemotiveerd zijn om te werken, waarbij we ons ervan bewust zijn dat we vooral de bewoners hebben gesproken die zich hebben aangemeld om naar werk te worden begeleid (en die dus gemotiveerd zijn). Verschillende redenen worden door de geïnterviewde bewoners genoemd, zoals dat werk helpt bij het leren van de Nederlandse taal en cultuur of dat het fijn is nuttig bezig te zijn. Zo vertelt een azc-bewoner bijvoorbeeld dat juist het niet kunnen werken stress oplevert: *“Werk zorgt voor afleiding, dat je je zorgen vergeet. Het maakt dat je je nuttig voelt, ook al is het niet op niveau.”*

Ondanks dat de geïnterviewde professionals en bewoners spreken over een grote motivatie van azc-bewoners om te werken, zijn er ook factoren die de motivatie verminderen of die drempels opwerpen om te werken. Ten aanzien van de verschillen tussen de doelgroepen noemen medewerkers van WerkBedrijf Rijk van Nijmegen dat statushouders vaker dan asielzoekers drempels ervaren richting werk. Dit heeft ermee te maken dat deze doelgroep vaak jarenlang in een procedure heeft gezeten waarbij ze (in de oude situatie) niet aan het werk konden en de aandacht bij het verkrijgen van een status verschuift naar de toekomstige woning, regelzaken die daarbij komen kijken, gezinshereniging en de combinatie met inburgering. In de pilot Zaanstad wijzen drie asielzoekers die we interviewden juist op de lastigheid om te gaan werken op het moment dat je nog geen verblijfsvergunning hebt. Zij geven aan dat ze veel afwijzingen te verduren hadden omdat werkgevers het niet aandurven om iemand in dienst te nemen die nog geen verblijfsvergunning heeft. Een aantal van deze bewoners is hoog opgeleid, en solliciteert voor functies beneden hun opleidingsniveau. Een aantal van deze bewoners spreekt hier over een mentale worsteling die het geeft om te wachten op een verblijfsvergunning en de teleurstelling te moeten verdragen om nergens aangenomen te worden omdat ze die verblijfsvergunning nog niet hebben.

Ervaren drempels bij sommige azc-bewoners hebben onder andere te maken met vragen over de financiële gevolgen van werk. In Nijmegen vertelt een pilotbetrokkene hierover: *“De verplichte vergoeding [de Reba] vormt een belemmering voor kandidaten. Zij moeten een aanzienlijk bedrag afdragen, dat bij gezinnen nog hoger ligt.”* Hoewel de pilotbetrokkene de achterliggende gedachte begrijpt, ervaren kandidaten deze regeling als oneerlijk. *“Dit kan een negatieve invloed hebben op hun motivatie om te gaan werken.”* In de pilot Zaanstad wordt de Reba-afdracht ook door professionals genoemd als een belemmerende factor in de motivatie van azc-bewoners om te werken. Door middel van voorlichting, bijvoorbeeld tijdens de training of de een-op-een gesprekken met de bewoners, proberen zij het begrip voor deze afdracht te vergroten, bijvoorbeeld door meer toelichting te geven op wat de gedachte en culturele waarden en normen zijn achter deze afdracht, zoals solidariteit waarin ieder naar vermogen bijdraagt, in dit geval voor de eigen opvang. De Reba-afdracht wordt ook door een UWV-medewerker op landelijk niveau herkend als knelpunt waar veel onbegrip over bestaat en dat oneerlijk wordt gevonden. Signalen hierover zijn via overleggen en leersessies gedeeld met beleidsmedewerkers en managers van de drie pilotpartijen, en via die route meegenomen naar het bestuurlijk overleg op landelijk niveau. De Reba-afdracht komt niet expliciet terug in de interviews met de bewoners zelf, wat mogelijk deels kan worden verklaard doordat we bewoners hebben gesproken die al gemotiveerd zijn om te werken.

Specifiek in pilot Zaanstad was het verleiden van bewoners van illegaal naar legaal werk een van de beoogde resultaten. Vooral op de oudere opvanglocatie in Zaanstad zijn er veel signalen dat bewoners illegaal werken, bijvoorbeeld wanneer 's ochtends meerdere bewoners worden opgehaald door een busje. Er zijn verschillende redenen die illegaal werk aantrekkelijk maakt voor bewoners. De Reba-afdracht is, volgens professionals van bijvoorbeeld het COA, een mogelijke reden waarom bewoners voor illegaal werk kiezen. Een andere mogelijke reden is onbekendheid met de Nederlandse arbeidsmarkt en wet- en regelgeving, en cultuurverschillen. In veel Arabische culturen is het, volgens de trainer die we interviewden, bijvoorbeeld ongebruikelijk om een arbeidscontract te hebben. Wat in Nederland illegaal is, kan in het land van herkomst meer de norm zijn. Wat zowel professionals als bewoners in de pilot Zaanstad zien als bevorderende factor in de dienstverlening richting bewoners, is het vergroten van kennis en vaardigheden van bewoners op het gebied van de Nederlandse arbeidsmarkt en (werk)cultuur door middel van training en voorlichting. Daarin besteedt de trainer ook aandacht aan de voordelen van legaal werk en de risico's van illegaal werk, zoals het gebrek aan verzekeringen. Dit wordt gedaan om de motivatie van bewoners te vergroten om legaal te werken. Ook in de andere pilots worden azc-bewoners geïnformeerd over de voordelen van legaal werk, maar wordt er minder de focus gelegd op het doel om azc-bewoners te verleiden tot het verkiezen van legaal boven illegaal werk.

Bijdragen aan realistische verwachtingen bij bewoners

In de begeleiding van azc-bewoners naar werk ervaren de pilotbetrokkenen dat het nadelig kan uitpakken wanneer bewoners te vaak teleurgesteld worden. Wanneer bewoners in contact komen met bedrijven die niet op korte termijn openstaan voor het plaatsen van de doelgroep, kan dit voor teleurstelling zorgen bij bewoners. Hierdoor raken ze

gedemotiveerd in het vinden van een baan. In Eindhoven heeft dit ertoe geleid dat deze laagdrempelige ontmoetingen tussen bewoners en bedrijven niet plaatsvinden. De ontmoetingen die nu tussen bewoners en bedrijven plaatsvinden, zijn ontmoetingen met bedrijven die echt de intentie hebben om met de bewoners aan de slag te gaan. Dit zijn vaak ook de bedrijven die zelf afkomen op bijvoorbeeld informatiebijeenkomsten over het werken met azc-bewoners, of van wie de betrokken uitvoerders in de pilot weten dat ze voor deze doelgroep openstaan of daar al ervaring mee hebben.

In de pilot in Zaanstad lopen bewoners, werkgevers en professionals ertegenaan dat kandidaten snel uit dienst treden. De verwachtingen die de kandidaat heeft van de werkplek of werkinhoud, blijken vaak niet overeen te komen met de werkelijkheid. Wat goed werkte bij dit knelpunt was om naast sollicitatiegesprekken ook een rondleiding te organiseren. Dit idee is afgestemd tussen de werkgeversadviseurs en werkgevers. Daarna kwam het minder vaak voor dat een bewoner afhaakte door onrealistische verwachtingen. Een werkgever van een tweedehandskledingwinkel benadrukt de waarde van zo'n rondleiding. Ze heeft meerdere kandidaten gehad die, eenmaal op de werkvloer, toch afhaakten omdat het niet voldeed aan hun verwachtingen. Door kandidaten eerst uit te nodigen op locatie, kunnen ze een gevoel krijgen bij de werkomgeving en voorkomt het voor zowel werkgever als kandidaat teleurstelling wanneer de kandidaat snel na indiensttreding afhaakt.

Ook op andere plekken worden rondleidingen georganiseerd om azc-bewoners kennis te laten maken met het werk. Een uitzendbureau waarmee in Nijmegen wordt samengewerkt beschrijft het proces als volgt:

“Kandidaten melden zich via de QR-code aan op de website en komen direct bij de vacature terecht. Het uitzendbureau neemt vervolgens telefonisch contact op om te checken of de kandidaat voldoende Engels of Nederlands spreekt, in verband met veiligheid en communicatie met de teamleider. Ook wordt gevraagd naar werkervaring. Daarnaast wordt uitleg gegeven over belangrijke aspecten van het werk. Vervolgens worden kandidaten uitgenodigd voor een intake en rondleiding op de werkvloer. Tijdens de rondleiding worden de werkzaamheden in het magazijn toegelicht. Daarna volgt een assessment, gericht op het type werk. Wanneer het assessment voldoende is, worden de gegevens doorgegeven aan de collega op locatie, die contact opneemt voor administratieve afhandeling en datachecks. Vervolgens wordt het contract verstuurd en worden kandidaten uitgenodigd voor de eerste werkdag.”

Inspelen op behoeften van azc-bewoners

Gedurende de pilots is er een ontwikkeling te zien in meer vraaggericht of aanbodgericht werken. In de pilot Zaanstad werd er oorspronkelijk uitgegaan van de wensen en de mogelijkheden van de bewoners, als vertrekpunt voor het zoeken van aanbod in vacatures of baankansen die daarbij passen. Dat bleek onhoudbaar te zijn, gezien het aantal geïnteresseerde kandidaten in relatie tot een beperkt aantal vacatures en beperkte capaciteit om voor al die kandidaten een geschikte baankans te zoeken. Om deze reden is er gaandeweg voor gekozen om uit te gaan van het aanbod (in termen van vacatures en baankansen aan de werkgeverskant) als vertrekpunt van de dienstverlening. Dat betekent bijvoorbeeld dat de focus verschoof van een (tijdrovende) inventarisatie van profielen en ambities van bewoners richting het delen van vacatures en het faciliteren van het gesprek tussen werkgever en werknemer op basis van de vacatures. Voor de toekomst zouden de betrokken professionals in Zaanstad graag zien dat er ook meer ruimte komt om baankansen te creëren voor bewoners op basis van een breed inzicht in de profielen en ambities van de bewoners, om zo meer maatwerk en daarmee, hopelijk, nog beter passende werkplekken te creëren voor alle azc-bewoners die willen en kunnen werken.

Het kan per fase in de klantreis verschillen wat de vraag en behoeften van bewoners zijn. De pilots proberen in te spelen op die veranderingen. Wanneer bewoners aan het werk zijn, verandert bijvoorbeeld hun behoefte met betrekking tot dienstverlening. Ze hebben bijvoorbeeld geen hulp meer nodig bij het vinden van een baan of bij het solliciteren, maar eerder bij het doorgroeien naar een hogere functie (binnen of buiten de organisatie) of bij het combineren van inburgeringsverplichtingen met werk. In de pilots geven betrokken professionals aan dat het van belang is dat de dienstverlening daarin meebeweegt. In Eindhoven wordt hierop ingespeeld, door bewoners die al aan het werk zijn andere workshops aan te bieden en deze op andere tijden aan te bieden dan voor bewoners die op zoek zijn naar werk. In Nijmegen haalt het COA de behoeften op van bewoners die naar de Meedoen- en Werkbalie komen en past het aanbod daarop aan. Zo zijn bijvoorbeeld de cv-workshops ontstaan.

Azc-bewoners die zijn geïnterviewd voor deze evaluatie zijn positief over de ondersteuning die ze hebben ontvangen vanuit de Meedoen- en Werkbalie. Zo vertelt een bewoner:

“Zonder de Meedoenbalie is het heel lastig. De Meedoenbalie heeft veel routes geopend voor mij. Het heeft mij geleerd hoe ik moet zoeken naar vrijwilligerswerk en hoe ik dit kan vinden.”

Onduidelijkheid wegnemen en ondersteuning bij regels en procedures

Bewoners die naar werk willen worden begeleid, en de professionals die hen daarbij begeleiden, lopen tegen verschillende belemmeringen aan in regels en procedures. Een die het meest genoemd wordt, is het proces rondom het aanvragen van een tewerkstellingsvergunning en onduidelijkheid daarover. In de pilot Zaanstad wordt het bijvoorbeeld regelmatig door de verschillende partijen, maar ook door bewoners en werkgevers zelf, als een frustrerend knelpunt genoemd. Het gaat hierbij om de regel dat een TWV alleen kan worden aangevraagd en toegekend wanneer het totaal aantal werkuren door één werknemer kan worden vervuld; zo kunnen er bijvoorbeeld twee TWV's bij verschillende werkgevers lopen, maar alleen als die samen niet de grens overschrijden van één voltijd baan. Wordt die grens wél overschreden, dan wordt een TWV afgewezen. Zo'n afwijzing leidt regelmatig tot frustraties en verwarring bij zowel bewoner als werkgever, omdat een TWV noodzakelijk is voor een asielzoeker om in dienst te treden. Professionals uit verschillende pilots zeggen dat het vaak voorkomt dat TWV's al door werkgevers worden aangevraagd zonder dat het zeker is dat de kandidaat ook daadwerkelijk in dienst treedt. Werkgever en kandidaat zijn zich er niet van bewust dat de TWV moet worden geannuleerd als de werkgever en kandidaat, om wat voor reden dan ook, niet met elkaar verdergaan. Dat belemmeringen rond de TWV in alle pilots naar voren komen, blijkt uit interviews die zijn gehouden met azc-bewoners in Eindhoven. Een van de bewoners vertelt:

"Bij mijn eerste baan hadden ze mijn TWV niet geannuleerd. Daarom zat er meer tijd tussen de eerste en tweede baan. Ik heb ook zelf geprobeerd om werk te vinden, maar als bedrijven horen dat je een TWV nodig hebt, dan hangen ze op. Een TWV is nieuw voor hen."

Een ander knelpunt met betrekking tot de TWV komt naar voren in de pilot in Nijmegen. Dit heeft ermee te maken dat niet elk bedrijf een TWV tijdig stopzet als een bewoner uit dienst gaat. Hierdoor kan de bewoner niet direct bij een nieuwe werkgever starten. Bovendien geldt dat bij een nulurencontract vaak een TWV voor 40 uur wordt afgegeven. Naast deze baan bij een andere werkgever werken is daardoor niet mogelijk, ook niet bij minder uren.

Een voorbeeld van de frustratie en het onbegrip rondom de TWV aanvraag komt uit de pilot Zaanstad. Daar hebben we meerdere gesprekken geobserveerd tussen bewoners en professionals waarin sprake was van onduidelijkheid en onbegrip over het proces rondom de TWV, waarbij de bewoner zichtbaar geïrriteerd is. Het informeren van zowel werkgever als bewoner over de procedure, en het beter registreren van werkgevers, voorkomt een hoop onbegrip en frustratie, waarbij WSP-adviseurs bijvoorbeeld aangeven dat er pas een TWV moet worden aangevraagd wanneer er ook echt sprake is van een arbeidscontract. Een betere registratie van werkgevers, in dit geval door werkgeversadviseurs van WSP en de jobhunter, maakt het ten slotte mogelijk sneller werkgevers terug te vinden die voorbarig een TWV hebben aangevraagd, zodat bij deze werkgevers het verzoek kan worden gedaan de TWV te annuleren. Het is vaker voorgekomen dat het een tijdrovend proces was voor betrokken professionals in de pilot, specifiek WSP-adviseurs, om deze werkgevers te achterhalen omdat de registratie van deze werkgevers ontbrak.

Begeleiding gericht op cultuur en taal

In de verschillende pilots zijn diverse activiteiten ondernomen om begeleiding te bieden bij belemmeringen richting werk die te maken hebben met cultuur, die door betrokken professionals en bewoners als bevorderend werden ervaren in de begeleiding van azc-bewoners naar werk, maar die ook nadelen kenden (waar we later op terugkomen). Zo waren er trainingen of workshops gericht op de Nederlandse (werk)cultuur en arbeidsmarkt. In Eindhoven wordt in een dergelijke training bijvoorbeeld uitgelegd hoe roosters en ziekmelden werken en hoe wordt omgegaan met veiligheid. Ook in de andere pilots worden dergelijke trainingen aangeboden. Een van de bewoners met wie voor deze evaluatie is gesproken vertelt enthousiast over de workshops:

"Ik krijg alle soorten hulp. Nederlandse taalles en workshops. Ik heb veel dingen over Nederland geleerd en over hoe het hier in de gemeente werkt."

In pilot Zaanstad worden de trainingen gericht op de Nederlandse arbeidsmarkt en (werk)cultuur in verschillende talen aangeboden, en wordt veel rekening gehouden met de verschillende culturele achtergronden van de deelnemers. De trainer heeft zelf ook een vluchtelingenachtergrond. Geboren in Syrië, heeft deze trainer veel kennis van de Arabische cultuur en hoe die verschilt van de Nederlandse. De trainer vertelt bijvoorbeeld dat aandacht in de training van belang is voor het motiveren van bewoners om ook baankansen te pakken die misschien niet perfect passen bij iemands opleidingsniveau of eerdere werkervaring, waarbij de trainer ook rekening houdt met de waarde die trots heeft in bepaalde culturen, die het aannemen van zulke banen in de weg kan staan. Ook noemt de trainer het voorbeeld van de grote rol die schaamte speelt in sommige culturen, die bewoners ervan kan weerhouden om hulp te vragen of aan te nemen, bijvoorbeeld bij het zoeken naar werk. In de training probeert de trainer zulke (culturele) drempels weg te nemen. Een bewoner uit de pilot Zaanstad die deelnam aan de training, onderschrijft dat culturele verschillen in de weg kunnen staan van werk. De bewoner zegt dat het in de cultuur waaruit deze persoon afkomstig is gebruikelijker is dan in Nederland om

via het eigen netwerk aan werk te komen; het formeel solliciteren via bijvoorbeeld uitzendbureaus of vacatures, zoals dat in Nederland gebruikelijk is, zegt deze persoon mede te hebben geleerd door de training die in de pilot werd aangeboden.

Dat culturele verschillen een uitdaging kunnen vormen in de (vormgeving van) de dienstverlening, wordt in de pilot Zaanstad duidelijk bij de aanmeldingen voor de trainingen: 40 procent van de mensen die zich voor de training hebben aangemeld, komt niet opdagen, terwijl die als een voorwaarde wordt gezien voor de verdere begeleiding naar werk. In de praktijk is deelname aan de training geen harde vereiste voor verdere begeleiding. Een professional die bij de pilot betrokken is, is zelf van buitenlandse afkomst en vertelt dat het in veel culturen ongebruikelijk is om zo ver vooruit plannen te maken. Deze professional heeft dan ook begrip voor bewoners die niet komen opdagen, en ziet hierin bijvoorbeeld geen gebrek aan motivatie om te werken. Het begeleiden van azc-bewoners naar werk vraagt, volgens deze professional en andere professionals uit de pilot, om in de dienstverlening aan te sluiten bij de culturele achtergrond van bewoners, en hen ook in staat te stellen zich de Nederlandse (werk)culturele waarden en normen eigen te maken. Ook is er bij werkgevers begrip en flexibiliteit nodig. Daar gaan we verder op in paragraaf 4.3 wanneer we de ervaringen beschrijven met de dienstverlening aan werkgevers.

Het bieden van maatwerk

In alle drie pilots kunnen azc-bewoners bij de Meedoen- en Werkbalies een afspraak maken als ze vragen hebben of niet weten waar te beginnen als ze (vrijwilligers)werk willen zoeken. De azc-bewoners ontvangen daarbij individuele ondersteuning. In Nijmegen zegt een pilotbetrokkene daarnaast dat in de dienstverlening onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende groepen bewoners. Voor een deel van de bewoners wordt gericht gezocht naar werk, bijvoorbeeld wanneer iemand een specifiek beroep heeft. Andere bewoners willen vooral snel aan de slag. Bij hen wordt vaker gekeken naar werken via uitzendbureaus.

In Eindhoven vertelt een pilotbetrokkene dat de begeleiding die azc-bewoners ontvangen meestal start met groepsgewijze ondersteuning, waarbij aandacht is voor hoe 'werk werkt' en hoe de Nederlandse werkcultuur eruit ziet. In een later stadium wordt de begeleiding persoonsgericht. De ene bewoner heeft daarbij meer ondersteuning nodig dan de andere. Dit geldt onder andere voor bewoners die een mentale of fysieke beperking hebben.

Een veelgenoemd knelpunt dat ook raakt aan de mogelijkheid om maatwerk te bieden, betreft de beperkte capaciteit en middelen voor de pilot die, in de ervaring van de professionals uit de pilots, niet volstaan om te doen wat nodig is om azc-bewoners naar werk te begeleiden. De werkzaamheden die ze voor de pilot uitvoeren, komen bovenop hun eigen werkzaamheden. Het afgesproken aantal uren dat ze voor de pilot zouden besteden, dekt niet wat er nodig is om de beoogde resultaten te bereiken. Regelmatig gaat het dan over minstens een verdubbeling van de afgesproken uren. Het is daarbij steeds de vraag waar de meeste tijd in zit, en of het te verwachten is dat die inzet vooral tijdens de pilot nodig is omdat de samenwerking en dienstverlening nog in ontwikkeling zijn, en welke inzet en middelen noodzakelijk zijn voor de begeleiding van azc-bewoners wanneer de werkprocessen zijn doorontwikkeld. Tijdens de pilots heeft het zoekproces naar hoe de beschikbare capaciteit het beste ingezet kan worden regelmatig geleid tot het aanbrengen van prioritering en afbakeningen. Bijvoorbeeld in de pilot Zaanstad, waar er gaandeweg voor is gekozen om geen brede inventarisatie meer te doen van profielen en ambities van bewoners die willen worden bemiddeld naar werk, onder andere omdat die veel registratie vraagt en het onhaalbaar bleek al deze kandidaten ook daadwerkelijk te begeleiden.

Nazorg en begeleiding bieden na indiensttreding

Een onderdeel van de gewenste dienstverlening aan azc-bewoners is het bieden van nazorg en begeleiding nadat bewoners eenmaal aan het werk zijn. In de pilot Zaanstad wordt de wens uitgesproken om in de verlengperiode meer aandacht te besteden aan nazorg; de focus heeft eerder vooral gelegen op het aan werk helpen van bewoners. In januari/februari 2026 zei een UWV medewerker in de pilot dat er meer ruimte begon te ontstaan in de werkzaamheden voor nazorg, bijvoorbeeld in de vorm van het nabellen van bewoners die van start zijn gegaan. Op dat moment in de pilot merkte de professional op dat er ook meer vragen begonnen te komen van bewoners die naar een tweede baan wilden worden begeleid, of die de wens hadden om door te groeien binnen de eigen organisaties. De professional stelde dat zij en haar collega's hier voldoende ruimte voor wilden maken in hun werkzaamheden.

Ook in de andere pilots komt naar voren dat nazorg nog geen structureel onderdeel van de dienstverlening aan azc-bewoners betreft. Zo vertelt een pilotbetrokkene in Nijmegen bijvoorbeeld:

"Zodra bewoners aan het werk gaan, worden zij relatief losgelaten. Er is weinig structurele follow-up om te vragen hoe het gaat op het werk."

4.3 Ervaringen met de dienstverlening aan werkgevers

In de pilots is de dienstverlening aan werkgevers vormgegeven door middel van informatievoorziening en voorlichting aan werkgevers. Alle drie de pilots zetten activiteiten in gericht op het ontzorgen van werkgevers, onder andere door hun vragen te beantwoorden. In Zaanstad is daarnaast een jobhunter ingezet. Het enthousiasmeren van werkgevers of het vergroten van bereidheid bij werkgevers om azc-bewoners in dienst te nemen, komt in pilots Eindhoven en Zaanstad terug, waarbij Nijmegen iets meer de nadruk legt op het ondersteunen van werkgevers bij het vinden van personeel.

Hieronder beschrijven we de bevorderende factoren en knelpunten zoals die door de betrokkenen bij de pilots worden ervaren in relatie tot de activiteiten die zij inzetten voor werkgevers. Naast de ervaringen van professionals beschrijven we daarbij ook de ervaringen van werkgevers zelf.

Ontzorgen en voorlichten

In de dienstverlening krijgen werkgevers onder meer voorlichting over praktische zaken, namelijk welke stappen ze moeten ondernemen om een azc-bewoner in dienst te nemen. Een manier om in één keer een grotere groep werkgevers te bereiken is via werkgeversbijeenkomsten. Deze bijeenkomsten zijn in alle drie pilots georganiseerd. In alle drie pilots zijn geïnterviewden dat de voorlichting aan werkgevers aan het begin van de pilot nog soms wat stroef liep, omdat de pilotorganisaties ook niet alle informatie paraat hadden. Een duidelijk voorbeeld hierin is de TWV aanvraag zoals eerder besproken. Informatieverschaffing over de aanvraag van een TWV richting zowel bewoner als werkgever is in de pilots belangrijk gebleken om vertraging en frustratie bij de indiensttreding te voorkomen.

Ook nadat de bewoner in dienst is wordt geprobeerd om werkgevers te blijven ontzorgen. In Eindhoven speelt hierin Wasbeer en Pauw een belangrijke rol. Deze organisatie onderhoudt het contact met werkgevers. In Zaanstad ligt de rol voor het bieden van nazorg aan werkgevers bij het WSP. De nazorg voor werkende asielzoekers ligt in Zaanstad bij de werknemersdienstverlening van het UVW; sinds februari 2026 houden ze hiervoor inloopsprekuren op de opvanglocaties. Het gaat daarbij bijvoorbeeld over arbeidsmarktgerelateerde vragen die opkomen wanneer een bewoner al een tijdje aan het werk is, zoals over werkuren en rechten. In Nijmegen wordt deze taak door het UWV opgepakt.

Een zorg van werkgevers is de mogelijkheid dat bewoners (snel) uit dienst treden door verhuizingen. Wanneer bewoners bijvoorbeeld een verblijfstatus krijgen en gehuisvest worden, kan het zijn dat ze naar een andere gemeente verhuizen dan de gemeente van de azc-locatie waar hij of zij woonde. Een werkgever die via de pilot in Zaanstad bewoners in dienst heeft, wijst op de nadelige gevolgen van zo'n verhuizing: de werkgever verliest, mogelijk al op korte termijn, een goede werknemer waar hij flink in heeft geïnvesteerd en de werknemer verliest een belangrijke ingang voor integratie en participatie in de samenleving. In de praktijk komt het volgens een professional van het COA heel zelden voor dat een bewoner tijdens zijn verblijf in het azc wordt verplaatst naar een andere azc-locatie, zeker wanneer diegene al werk heeft in de buurt. Er is echter inderdaad een mogelijkheid dat een azc-bewoner die een verblijfstatus krijgt gehuisvest wordt in een andere gemeente dan waar diegene eerder is opgevangen.

Werkgevers die we interviewden zouden graag zien dat er landelijk beleid komt om azc-bewoners te huisvesten op de plek waar ze werken. De zorg van werkgevers om werknemers (snel) kwijt te raken door een verhuizing naar een andere gemeente wordt ook herkend door uitvoerders die bij de pilots betrokken zijn. Een werkgever die we interviewden onderstreept het belang van werknemers, ook wanneer ze tijdelijk zijn, om de grote vraag naar personeel in een krappe arbeidsmarkt op te vangen. Een professional van het UWV vindt het niet altijd realistisch is van werkgevers te verwachten dat ze azc-bewoners vaste contracten aanbieden; de onzekerheid rondom de asielprocedure kan daarvoor te groot zijn. Dat hoeft werkgevers er echter niet van te weerhouden, al dan niet tijdelijk, een azc-bewoner in dienst te nemen. Voorlichten en informeren bestaan er dan bijvoorbeeld uit om mee te denken en duidelijk te maken wat er ondanks de onzekerheid mogelijk is, en om realistische verwachtingen te scheppen.

Enthousiasmeren en vergroten van begrip

Naast het voorlichten van werkgevers vinden pilotbetrokkenen uit de drie pilots het belangrijk om werkgevers te enthousiasmeren voor het in dienst nemen van de doelgroep. Dit komt doordat ze zien dat werkgevers naast praktische vragen ook koudwatervrees kunnen hebben bij het aannemen van asielzoekers. Deze koudwatervrees kan komen doordat er onder werkgevers bepaalde beeldvorming van de doelgroep is. Dit kan gaan over cultuurverschillen, taalniveau en -barrières en kennis van de Nederlandse arbeidsmarkt. Verschillende betrokkenen bij de pilots wijzen op negatieve beeldvorming over azc-bewoners, die ook bij werkgevers merkbaar is. Twee werkgevers die we interviewden herkennen deze koudwatervrees bij andere werkgevers en het negatieve beeld over azc-bewoners in de media. Een van de werkgevers

zegt ook zelf beïnvloed te zijn door die beelden en daardoor een zekere terughoudendheid of voorzichtigheid te ervaren richting deze doelgroep, ook al probeert deze werkgever zich daardoor niet af te laten schrikken.

Een belangrijke bevorderende factor in dienstverlening aan werkgevers ligt volgens deze betrokkenen in het vergroten van begrip, het wegnemen van aannames en het werken aan positievere beeldvorming bij werkgevers van (het in dienst nemen van) azc-bewoners, waarmee de bereidheid en het enthousiasme van werkgevers worden vergroot om azc-bewoners in dienst te nemen. Er zijn verschillende manieren waarop er in de pilots is gewerkt aan het enthousiasmeren van werkgevers en het vergroten van hun begrip. Tijdens werkgeversbijeenkomsten wordt zowel stilgestaan bij praktische vragen als bij vragen die te maken hebben met beeldvorming. Wat hierbij volgens de pilots goed werkt is om bedrijven die de doelgroep in dienst hebben op deze bijeenkomsten hun ervaringen te laten delen en vragen te laten beantwoorden. Een andere manier om de beeldvorming van werkgevers te beïnvloeden is werkgevers in gesprek te laten gaan met asielzoekers, waaronder asielzoekers die al aan het werk zijn. In de pilot Zaanstad worden voor dit doel bijvoorbeeld werkgeversbijeenkomsten georganiseerd in de vorm van webinars. De gemeente Eindhoven heeft dit bijvoorbeeld toegepast in haar werkgeversbijeenkomst. In een laagdrempelige setting en met een klein aantal deelnemers gingen werkgevers met asielzoekers in gesprek. Dit gesprek werd begeleid door medewerkers van het COA. Aan de hand van kaartjes stelden werkgevers vragen aan asielzoekers. In de pilot Zaanstad heeft een jobhunter de opdracht gekregen werkgevers over de streep te trekken om azc-bewoners in dienst te nemen, waarbij ze haar eigen verhaal als vluchteling gebruikt om te inspireren. Ze zet daarbij haar kennis van Arabische cultuur en de bewoners zelf in om bruggen te slaan tussen werkgever en bewoners. Ze stelt bijvoorbeeld dat Arabische werkgevers een andere benadering nodig hebben, meer gericht op netwerken en minder op bijvoorbeeld het bezoeken van een Werkbalie.

Professionals betrokken bij de pilot Zaanstad zien een verschil tussen werkgevers (of uitzendbureaus) die al meer of minder bekend zijn met de doelgroep: werkgevers die ervaring hebben met (oud-)asielzoekers kunnen bewoners beter voorbereiden op wat werken in Nederland inhoudt. *“Zij spreken ook uit ervaring en kunnen meegeven wat bewoners kunnen verwachten.”* Werkgevers zonder die ervaring hebben soms moeite met het gedrag of de verwachtingen van bewoners, bijvoorbeeld wanneer een bewoner *“niet weet dat hij moet afzeggen als hij een dubbele afspraak heeft.”* Een UWV-medewerker vindt dat wederzijds begrip nodig is. *“Ik vind wel dat de werkgever dat moet kunnen begrijpen.”* Omdat dat begrip er niet vanzelfsprekend is bij elke werkgever (of bewoner), is het voor de dienstverlening belangrijk om daar voldoende op in zetten.

Niet alleen in culturele barrières, maar ook bij taalbarrières spreken meerdere professionals over een tweerichtingsverkeer, waarbij niet alleen de azc-bewoner moeite doet om de Nederlandse taal te beheersen, maar waarin de werkgever ook taalbarrières probeert te slechten. In de pilots worden manieren gezocht om werkgevers daarbij te ondersteunen. In de pilot Zaanstad zeggen verschillende professionals en werkgevers dat de baankansen en de mogelijkheid tot een ‘match’ te komen tussen werkgever en azc-bewoner afhankelijk zijn van het soort werkzaamheden en de taal die op de werkvloer wordt gesproken. Vooral voor banen waar bijvoorbeeld veiligheid belangrijk is, zoals in de bouw, wordt een goede beheersing van de Nederlandse of Engelse taal regelmatig als vereiste genoemd, omdat het voor collega’s en leidinggevenden belangrijk is elkaar snel en goed te kunnen begrijpen bij veiligheidsrisico’s. Bij andere werkzaamheden en werkgevers, zoals het werken in een bakkerij, zijn de eisen voor het beheersen van de Nederlandse taal soms lager. Professionals in de pilot, zoals werkgeversadviseurs van het UWV/WSP, kunnen met de werkgever meedenken over een match tussen het soort werkzaamheden en vereisten van de werkgever, en het taalniveau van de kandidaat. Ook kunnen zij werkgevers benaderen waarvan ze bijvoorbeeld weten dat die openstaan voor anderstalige werknemers.

Betrekken van de juiste bemiddelaar

In verschillende interviews wordt benoemd dat een belangrijke partij om de pilot succesvol te laten verlopen een partij is die primair de functie heeft van een bemiddelaar en ‘matcher’ tussen bewoners en (potentiële) werkgevers. Een onderdeel van deze functie is het zijn van een aanspreekpunt voor werkgevers en het bereikbaar zijn voor werkgevers. Een recruiter van een uitzendbureau vertelt wat in het contact met zo’n bemiddelaar belangrijk is:

“Goede bereikbaarheid en snelle communicatie door de contactpersoon is cruciaal. Wanneer bijeenkomsten of activiteiten plaatsvinden, wordt dit tijdig gecommuniceerd en bij vragen wordt snel geschakeld. Periodiek worden overzichten gedeeld met instroom- en uitstroomgegevens.”

Een geïnterviewde werkgever benadrukt: *“Eén centraal aanspreekpunt is essentieel.”* Wanneer deze verantwoordelijkheden versnipperd bij organisaties zijn belegd, is er onvoldoende capaciteit om dit goed van de grond te laten komen. Een voorbeeld is Nijmegen, waar het COA, voorafgaand aan deelname aan de landelijke pilot, deze functie oppakte, naast andere begeleidende taken van bewoners. In de praktijk bleek dat het COA onvoldoende capaciteit had voor deze dubbele rol. De matching tussen azc-bewoners en werkgevers wordt in de pilot dan ook niet meer door het COA, maar door UWV en WerkBedrijf Rijk van Nijmegen gedaan.

Naast dat de ‘matcher’ of bemiddelaar een centraal, goed bereikbaar aanspreekpunt vormt, is ook het actief verbinden van werkgever en kandidaat belangrijk voor deze functie. De werkgeversadviseurs en jobhunter van UWV of WSP vervullen een belangrijke rol in het verbinden van werkgevers en werknemers door bijvoorbeeld de eisen en de wensen van werkgevers te matchen met de ambities en profielen van bewoners. Zo zoeken ze bijvoorbeeld werkgevers die passen bij de doelgroep van de azc-bewoners, bijvoorbeeld omdat zij in taal en cultuur aansluiten bij de bewoners of openstaan voor de doelgroep.

4.4 Resultaten uit de pilots

In deze paragraaf gaan we in op de resultaten van de pilots. We gaan hier na of de beoogde resultaten, zoals bij aanvang van de pilots geformuleerd, in de praktijk zijn gerealiseerd. We beschrijven de resultaten ten aanzien van de samenwerking, de dienstverlening aan bewoners en de dienstverlening aan werkgevers. In bijlage 4 staan de beoogde resultaten samengevat weergegeven. De aanwijzingen van de behaalde resultaten zijn veelal kwalitatief en worden genoemd in de verschillende interviews die voor deze evaluatie zijn gehouden, waaronder met bewoners, werkgevers en betrokken professionals. Deels komen de resultaten ook naar voren uit de deskstudie die we voor deze evaluatie hebben uitgevoerd en uit beschikbare registraties, bijvoorbeeld ten aanzien van het aantal azc-bewoners dat is begeleid naar werk. Per pilot verschilt het hoe uitgebreid of gedetailleerd de resultaten worden beschreven. Dat hangt samen met de eigen doelen die in de verschillende pilots zijn beoogd, en de verschillende manieren waarop de pilots hun eigen voortgang en resultaten hebben bijgehouden of daarop reflecteren.

Resultaten ten aanzien van de samenwerking

In de interviews reflecteren de pilotbetrokkenen op de resultaten die tot nu toe zijn bereikt. Ten aanzien van de samenwerking komen daarover de volgende punten naar voren.

- **Zaanstad: duidelijker werkproces**

In Zaanstad vinden de verschillende samenwerkende partijen dat het werkproces gaandeweg steeds duidelijker is geworden voor henzelf, bewoners en werkgevers. Het werkproces is bondig beschreven in een stroomschema. De partners weten steeds beter wat ieders taak en rol is, en welke stappen moeten worden doorlopen in het werkproces. Ook zeggen betrokkenen in Zaanstad dat er sprake is van toegenomen duidelijkheid over de verschillende taken en rollen van de betrokken partijen, zoals welke professional welke rol heeft bij de Werkbalie en wat van de werkgever mag worden verwacht (en niet) bij het delen van vacatures en het contact zoeken met kandidaten. Deels is dit echter nog in ontwikkeling, omdat in het toewerken naar een reguliere werkwijze (in de verlengingsperiode van de pilot) nog duidelijker moet worden welke partijen welke rol moeten krijgen als het niet meer om een pilot, maar een reguliere werkwijze gaat.

- **Nijmegen: meer structuur in de bestaande samenwerking**

De pilot heeft volgens de betrokken partijen de al bestaande samenwerking tussen het COA, WerkBedrijf Rijk van Nijmegen en de gemeente versterkt en meer structuur gegeven. Hier zijn bijvoorbeeld op structurelere basisoverlegmomenten voor ingericht en is intensiever met elkaar samengewerkt. Ook vindt het COA de rol van het UWV in de pilot van meerwaarde. De adviseur werkgeversdienstverlening houdt zich intensiever bezig met het vinden van geschikte werkgevers en het matchen van asielzoekers aan de juiste werkgevers. Hierdoor kan het COA zich meer richten op het faciliteren van de randvoorwaarden voor asielzoekers om aan het werk te gaan.

- **Eindhoven: partijen leren elkaar kennen en inrichting nieuwe overlegvorm**

Alle betrokken partijen in de pilot zien als resultaat dat de samenwerking op het gebied van begeleiding van asielzoekers versterkt is. Een voorbeeld is de samenwerking tussen de partijen Wasbeer & Pauw met het Werkgelegenheidsteam (WGT) van de gemeente. De twee partijen weten elkaar beter en sneller te vinden in het begeleiden van asielzoekers naar werk. Een ander voorbeeld is de samenwerking tussen het COA en het WGT. Aan het begin van de pilot was deze samenwerking beperkt, omdat het COA de begeleiding van asielzoekers naar werk nog moest opstarten. In november 2025 werd de Meedoenbalie op het COA actief. Hierdoor ging het COA ook asielzoekers naar werk begeleiden en kwam de samenwerking tussen het COA en het WGT op gang.

Een andere ontwikkeling in Eindhoven is het doorstroomoverleg dat in de loop van de pilot is ingevoerd. In dit overleg zitten Ergon, W&P, WGT en UWV. Ten tijde van dit onderzoek is het COA nog niet bij het overleg aangesloten. De intentie is wel dat het COA bij dit overleg aansluit als de eerste bewoners van de COA-locatie bij Ergon zijn geplaatst. In dit overleg wordt besproken hoe deze asielzoekers het beste kunnen worden begeleid naar regulier werk. Dit overleg is in het leven geroepen doordat asielzoekers na een zeven maandencontract bij Ergon moeten uitstromen naar regulier werk. Dit zorgde voor een grote doorstroom naar het WGT van asielzoekers die naar regulier werk moesten worden begeleid.

Resultaten ten aanzien van de dienstverlening

• Zaanstad

Een van de belangrijkste doelen die worden beoogd in de pilot is het aan het werk helpen van azc-bewoners. Als beoogd resultaat daarbij wordt in het projectplan een streven gekoppeld aan het aantal bewoners dat middels de dienstverlening aan werk is geholpen: in 2025 willen de partners ten minste 10 procent van de asielzoekers aan een baan helpen. Volgens de laatste registraties van 23 januari 2026 zijn er 216 bewoners gematcht en 135 bewoners in dienst bij 31 werkgevers. Wanneer we uit zouden gaan van 1550 asielzoekers en statushouders die worden opgevangen, is er 9 procent van de beoogde groep aan het werk geholpen volgens de registraties die door de pilot zelf zijn gemaakt.

Het motiveren van bewoners om legaal boven illegaal werk te verkiezen wordt tijdens de interviews regelmatig genoemd als gewenst resultaat, en komt ook in het projectplan van de pilot terug als beoogd resultaat: “De asielzoekers en statushouders die zwart werken verleiden tot wit werken via de pilot.” Een resultaat van de pilot in relatie tot dit beoogde doel is een werkwijze die pilotbetrokkenen samen hebben ontwikkeld met de afdeling Ondernijning van de gemeente Zaanstad. In deze werkwijze staat hoe signalen van ‘dubieuze’ werkgevers kunnen worden gemeld en onderzocht. Voor de toekomst (de verlenging van de pilot en daarna) wordt eraan gedacht een meer gerichte campagne op te zetten voor het verleiden van bewoners van illegaal naar legaal werk. De betrokkenen in de pilot vinden het in relatie tot het beoogde doel moeilijk te zeggen hoeveel bewoners precies illegaal werken, en welke verleid zijn tot legaal werk.

Een ander beoogd resultaat was dat “met alle asielzoekers en statushouders die graag willen én kunnen werken wordt gesproken over de kansen en mogelijkheden op de arbeidsmarkt”. Het is op basis van de data niet te zeggen of met alle azc-bewoners is gesproken die willen en kunnen werken. Wat betreft het aantal bewoners met wie is gesproken zeggen betrokkenen in de pilot dat er een “grote toeloop” is van enthousiaste azc-bewoners bij Meedoenbalies, wat een indicatie is dat er met een groot aantal mensen is gesproken over kansen en mogelijkheden voor werk. Tijdens de pilot is ervoor gekozen om van een vraaggestuurde naar meer aanbodgestuurde benadering te gaan. Dat wil zeggen dat niet meer wordt uitgegaan van wat azc-bewoners willen en kunnen om vandaaruit te zoeken naar kansen en mogelijkheden op de arbeidsmarkt die daarbij passen, maar dat eerder wordt uitgegaan van welk aanbod (aan vacatures of kansen) er is, om op basis daarvan geschikte kandidaten te zoeken. Mogelijk heeft dat invloed op het realiseren van het beoogde resultaat om met alle bewoners te spreken die willen en kunnen werken. Hoewel er nog steeds een open inloop is voor alle bewoners om zich te informeren over mogelijkheden om te werken, is de doelgroep voor de (verdere) dienstverlening voor het begeleiden naar werk door de aanbodgerichte benadering versmald.

Een onderdeel van de beoogde resultaten was het komen tot een werkproces dat duidelijk is voor bewoners en andere betrokkenen. Een teamleider bij VluchtelingenWerk met wie voor deze evaluatie is gesproken merkt dat het werkproces duidelijker is geworden voor bewoners naarmate de pilot vorderde. Dit merkte de teamleider aan een afname in vragen over arbeidsparticipatie; bewoners leken voor deze vragen te weten waar en bij wie ze daarvoor terecht konden (zoals de Meedoenbalie of de WSP-adviseurs). Ook voor de teamleider zelf was het duidelijk waar naar door kon worden verwezen wanneer bewoners vragen over arbeidsparticipatie hadden. Toch zijn er ook momenten aan te wijzen waarop het werkproces voor bewoners nog niet duidelijk lijkt te zijn, of niet nageleefd wordt. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer bewoners zonder afspraak bij de Werkbalie verschijnen, terwijl in het werkproces is opgenomen dat zij hiervoor een afspraak moeten maken.

Een overig resultaat dat niet expliciet was beoogd in relatie tot de dienstverlening voor bewoners, is het aantal bewoners dat deel heeft genomen aan de trainingen gericht op Nederlandse arbeidsmarkt en Nederlandse (werk)cultuur. Op 23 januari 2026 hadden, volgens de registraties van de pilot zelf, 94 deelnemers deelgenomen aan beide workshops van de training en 76 deelnemers aan een van de workshops. Bijna 40 procent van de aangemelde bewoners heeft geen workshop gevolgd.

• Nijmegen

In Nijmegen zijn in de pilotperiode verschillende azc-medewerkers aan het werk gegaan. Het UWV heeft 35 azc-bewoners geregistreerd die aan het werk zijn. Naar schatting komt het totaal aantal azc-bewoners dat aan het werk is wat hoger uit: op 50 mensen. Op een van de locaties van de pilot is niet geregistreerd hoeveel mensen aan het werk zijn. Gedurende de pilot zijn er stappen gezet in de dienstverlening aan bewoners van het azc. Doordat het UWV en WerkBedrijf om en om bij de Meedoenbalie aansluiten in de vorm van een Werkbalie, hebben bewoners een vaste plek waar ze terecht kunnen met vragen over werk. Hierdoor kon het COA in kaart brengen aan wat voor aanvullende dienstverlening bewoners behoefte hebben. Zo zijn er workshops opgericht voor bewoners om hen te helpen bij het maken van een curriculum vitae (cv). De coördinator Meedoenbalie en ook andere betrokkenen zien dat bewoners positiever zijn over hun

toekomst, ook voelen ze zich meer gehoord, omdat gevraagd wordt naar hun wensen. Daarnaast hebben bewoners meer routine en er is er meer rust op het azc, doordat bewoners werken.

Het UWV meent dat het als organisatie zichtbaarder en bekender voor bewoners is geworden. Bewoners stappen bijvoorbeeld zelf op de adviseur werkgeversdienstverlening van het UWV af die aanwezig is bij de Werkbalie. De adviseur ziet ook dat de vragen van de bewoners gedurende de pilot zijn veranderd, van vragen over het vinden van werk naar vragen over het hebben van werk. En andere ontwikkeling die door de adviseur wordt genoemd, is dat asielzoekers makkelijker doorstromen naar een nieuwe baan wanneer ze al werkervaring hebben opgedaan.

- **Eindhoven**

In Eindhoven zijn er aan het einde van de pilot (stand van zaken in december 2025) 158 azc-bewoners aan het werk. Het gaat hierbij om 73 mensen die bij Ergon aan het werk zijn en 85 mensen op een andere wijze.

Op de TGO's waar W&P verantwoordelijk is voor de begeleiding van bewoners⁴⁶ is tijdens de pilot een duidelijke verschuiving zichtbaar van meer bewoners naar betaald werk, waarbij met name de samenwerking met SociaalWerkBedrijf Ergon leidt tot werkplekken voor de bewoners. Dit draagt volgens W&P bij aan dagritme en structuur voor bewoners en zorgt ook voor rust op de locatie.

De dienstverlening voor bewoners op de TGO's verandert zowel qua inhoud als qua tijdstippen mee met de behoefte van de bewoners. Op de COA-locatie van de pilot is vanwege de pilot een Meedoenbalie opgezet. Deze was in november 2025 open voor de bewoners. Vanaf toen kwam de dienstverlening gericht op betaald werk ook op de COA-locatie op gang. Dit heeft vooralsnog nog niet geleid tot uitstroom naar werk van de azc-bewoners op deze locatie.

In Eindhoven was, voorafgaand aan de landelijke pilot, al de samenwerking gezocht met ontwikkelbedrijf Ergon. Dit ontwikkelbedrijf speelt een belangrijke rol in het plaatsen van asielzoekers. Aan de voorkant wordt, door W&P, het COA en het WGT, wel een schifting gemaakt in asielzoekers die bij een reguliere werkgever aan de slag kunnen en wie eerst bij Ergon aan de slag moet. Ergon als tussenvoorziening zorgt er wel voor dat asielzoekers makkelijker een eerste werkervaring kunnen opdoen. Via Ergon doen ze vaardigheden op en hebben ze de mogelijkheid om opleidingen te volgen. Deze vaardigheden worden toegevoegd aan het cv van de asielzoeker.

Resultaten ten aanzien van de dienstverlening aan werkgevers

Over wat bereikt is ten aanzien van de dienstverlening aan werkgevers komen uit de interviews (onder andere ook met de werkgevers zelf) en documentatie de volgende punten naar voren.

- **Zaanstad**

In het projectplan is geen expliciet doel richting werkgevers opgenomen, behalve het gewenste resultaat dat het werkproces niet alleen duidelijk is voor betrokkenen uit het projectteam en bewoners, maar ook voor werkgevers. In de interviews met leden uit het projectteam en in notities wordt als gewenst resultaat ook gewezen op genoeg animo en vacatures voor legaal werk bij werkgevers, enthousiasme om bewoners in dienst te nemen en het (daartoe) wegnemen van aannames en zorgen.

Volgens de eigen evaluatie van de pilot is er bij werkgevers animo en motivatie om bewoners in dienst te nemen. Daarbij wordt bijvoorbeeld gewezen op het aantal werkgevers dat de dienstverlening weet te vinden en het aantal bewoners dat door de werkgevers in dienst wordt genomen. De werkgevers die we interviewden hebben meerdere bewoners in dienst genomen, en zijn bereidwillig en enthousiast. Op één uitzendbureau na werd het werkproces ook als duidelijk omschreven. De ervaringen van het uitzendbureau hebben bijgedragen aan een evaluatie en een aanpassing van het werkproces voor leden van het projectteam, waaronder de keuze om de Werkbalies voorlopig alleen op de nieuwe locatie te houden, waar het proces om diverse redenen meer gestroomlijnd liep.

- **Nijmegen**

De dienstverlening naar werkgevers kenmerkt zich in Nijmegen vooral door een-op-eencontacten met werkgevers, gelegd door het UWV. WerkBedrijf Rijk van Nijmegen put bij de bemiddeling van statushouders die woonachting zijn in het azc naar werk uit het bestaande klantenbestand.

- **Eindhoven**

De werkgeversbijeenkomsten die zijn georganiseerd hebben volgens betrokkenen geleid tot meer kennis onder werkgevers over wat erbij komt kijken als men asielzoekers in dienst neemt. Ook zorgen de werkgeversbijeenkomsten ervoor dat werkgevers die al asielzoekers in dienst hebben in contact komen met werkgevers voor wie dat niet geldt. De werkgevers die al asielzoekers in dienst hebben informeren en enthousiasmeren andere werkgevers.

⁴⁶ Op één locatie tot 1 januari 2026, op de andere locatie tot 1 maart 2026.

5. Lessen voor opschaling

5 Lessen voor opschaling

In dit afsluitende hoofdstuk reflecteren we op de bevindingen die we in de voorgaande hoofdstukken hebben beschreven. We gaan hierbij allereerst in op hoe de ervaringen die zijn opgedaan zich verhouden tot de werkzame elementen die uit eerder onderzoek naar voren zijn gekomen (par 5.1). Hierbij maken we een onderscheid in de werkzame elementen ten aanzien van de samenwerking, de dienstverlening aan azc-bewoners en de dienstverlening aan werkgevers. Vervolgens beschrijven we welke randvoorwaarden uit deze evaluatie naar voren zijn gekomen voor een eventuele opschaling (par 5.2). We sluiten het hoofdstuk af met een aantal overkoepelende aandachtspunten (par 5.3).

5.1 Werkzame elementen en uitdagingen in de praktijk

In de onderstaande tabel vatten we samen in hoeverre de werkzame elementen die zijn beschreven in hoofdstuk 2 terugkomen in de praktijk van de pilots en tegen welke uitdagingen men nog aanloopt in de pilots.

Tabel 5.1 Werkzame elementen in de pilots

Werkzame elementen*	Mate waarin de werkzame elementen terugkomen in de pilots	Uitdagingen van de pilots
Samenwerking		
Gedeelde ambitie	De betrokken partijen hebben gemeenschappelijke doelen geformuleerd. Daarnaast komen (accent-)verschillen in doelen en belangen tussen de partijen terug op zowel landelijk niveau als in de drie pilots. Het is niet direct problematisch dat deze verschillen er zijn, maar het is wel belangrijk dat deze verschillen worden benoemd en besproken. Deze verschillen komen nu niet expliciet op tafel.	Het expliciet benoemen van verschillen in doelen en belangen tussen de betrokken partijen kan voorkomen dat er misverstanden en conflicten ontstaan.
Duidelijke afspraken, rol- en taakverdeling	Het belang van een duidelijke rol- en taakverdeling wordt binnen de pilots erkend. De pilotbetrokkenen werken samen aan het formuleren van een helder werkproces, met daarin duidelijke afspraken over taken, rollen en besluitvorming. Dit draagt bij aan deze duidelijkheid.	Het creëren van een helder werkproces in de pilots heeft lang geduurd en is ook nog niet volledig uitgekristalliseerd. Het risico op verwarring over wie wat wanneer moet doen blijft daardoor bestaan.
Het inbrengen van praktijkkennis	Vanuit alle organisaties zijn er in de pilots mensen uit de uitvoering betrokken. Zij hebben een belangrijke stem in de uitvoering en er is veel aandacht voor signalen uit de praktijk.	Het doorvertalen van signalen van knelpunten uit de praktijk naar (regionaal en landelijk) beleid is een aandachtspunt.
Elkaar kennen en vertrouwen	In alle pilots zijn er regelmatig overleggen en afstemingsmomenten. De pilotbetrokkenen waarderen dit.	Verschillen in visie en verwachtingen moeten op tijd op tafel komen om miscommunicatie te voorkomen.
Samen leren en experimenteren	In de pilots is expliciet ruimte geboden om te experimenteren en tussentijds bij te sturen.	Experimenteren vereist een lange adem.
Dienstverlening aan azc-bewoners		
Inzicht in profielen en ambities van azc-bewoners	Een groot deel van de azc-bewoners is gemotiveerd om te werken. Via de Meedoen- en Werkbalies worden individuele behoeften van azc-bewoners geïnventariseerd. Het aanbod aan azc-bewoners wordt soms ook aangepast aan veranderende behoeften van azc-bewoners.	Bepaalde capaciteit om in te spelen op de behoeften van azc-bewoners vormt een risico om voldoende oog te kunnen hebben voor de profielen en behoeften van bewoners.
Aandacht voor welzijn en perspectief	Om capaciteitsproblemen op te vangen wordt er soms groepsgewijs voorlichting aangeboden of staat de vraagkant soms meer centraal dan de aanbodkant.	De balans tussen voldoende capaciteit kunnen inzetten en voldoende oog hebben voor individuele perspectieven van azc-bewoners in de dienstverlening richting werk is een aandachtspunt.
Persoonlijke begeleiding, maatwerk en ervaring met de doelgroep	In de Meedoenbalies en Werkbalies is er ruimte voor individuele vragen van azc-bewoners. Dit draagt bij aan de motivatie van bewoners voor werk.	Een vinger aan de pols houden bij bewoners die dienstverlening richting werk ontvangen en het bieden van nazorg kan afhaken voorkomen. Nazorg is nu nog geen structureel onderdeel van de dienstverlening in de pilots.
Aandacht voor taal en cultuur	Het belang van vaardig zijn in de Nederlandse taal en aandacht voor cultuurverschillen wordt door de pilotbetrokkenen erkend en komt ook terug in het aanbod voor azc-bewoners.	Het verbinden van het leren van de taal aan het begeleiden naar werk komt nog niet structureel van de grond.

Dienstverlening aan werkgevers		
Enthousiasmeren van werkgevers	Het delen van inspirerende voorbeelden en aansluiten bij de belangen en motivaties van werkgevers draagt bij aan het enthousiasmeren van werkgevers.	Negatieve beeldvorming over azc-bewoners werkt belemmerend in het enthousiasmeren van werkgevers.
Ontzorgen van werkgevers	In de pilots wordt ingezet op het bieden van voorlichting en het informeren van werkgevers over wat er mogelijk is. Ook het bieden van hulp bij regelingen en procedures draagt bij aan het ontzorgen van werkgevers.	Onduidelijkheden en continue veranderingen in de wet- en regelgeving maken het voor werkgevers ingewikkeld om te bepalen wat mogelijk is wat betreft het aannemen van azc-bewoners. Inzet van beleid op regionaal en landelijk niveau is hiervoor nodig.
Identificeren en betrekken van de juiste bemiddelaar	De Werkbalie of een jobhunter bij de Meedoenbalie draagt bij aan het actief benaderen van werkgevers en het actief bemiddelen tussen azc-bewoners en werkgevers.	De nadruk in de begeleiding van werkgevers ligt op de toeleiding naar werk. Daardoor is er minder aandacht voor het ondersteunen van werkgevers die al azc-bewoners in dienst hebben.

* Zie voor een toelichting op de werkzame elementen hoofdstuk 2 van dit rapport

Hieronder geven we per onderdeel (samenwerking, dienstverlening aan azc-bewoners en dienstverlening aan werkgevers) een toelichting op de werkzame elementen en uitdagingen.

Reflectie op de werkzame elementen ten aanzien van de samenwerking

- **Grotendeels gedeelde ambitie, maar verschillen in doelen en belangen komen niet altijd expliciet naar voren**

Zoals we beschrijven in hoofdstuk 2, komt uit eerder onderzoek naar voren dat in samenwerkingen verschillende partijen veelal andere belangen en doelen kunnen hebben. Voor een effectieve samenwerking is er ook geen volledige overeenstemming nodig, maar het is wel belangrijk dat de gemeenschappelijke en individuele belangen expliciet worden besproken.

In alle pilots zijn gemeenschappelijke doelen geformuleerd, maar we zien ook dat verschillende partijen andere doelen formuleren of binnen de overkoepelende doelen andere accenten leggen. Op landelijk niveau beschrijven alle drie partijen dat inzicht in wat werkt en wat nodig is voor opschaling het primaire doel is van de pilots. Daarnaast noemt het COA dat de pilots ook zichtbare resultaten zouden moeten opleveren wat betreft het aantal mensen dat naar werk is begeleid. Het UWV en de VNG formuleren dit doel niet expliciet, maar beschrijven daarentegen wel dat de pilots duidelijkheid zouden moeten bieden in welke taken bij de organisaties belegd zouden moeten worden, waar de regierol belegd zou moeten worden en welke middelen hiervoor nodig zijn. Op lokaal niveau zijn de diverse partijen bezig met de vraag welke rol zij in de toekomst zouden kunnen spelen wat betreft het begeleiden van azc-bewoners naar werk. Ook vertellen betrokkenen in de verschillende pilots dat het nog niet duidelijk is wie de regierol op zou moeten pakken. Dat de pilots ook nu al concrete resultaten zouden moeten opleveren in het aantal mensen dat naar werk is begeleid komt minder expliciet naar voren in de afzonderlijke pilots.

Binnen en tussen de pilots wordt verschillend gekeken naar duurzaam werk als streven. Vragen die daarbij opkomen zijn bijvoorbeeld wat duurzaamheid betekent voor een doelgroep waarbij er onzekerheid is over de verblijfstatus, en hoe doelen die worden gekoppeld aan werk, zoals integratie en participatie, zich verhouden tot de focus van de begeleiding naar werk; volstaat het bijvoorbeeld om iemand naar een 'broodbaan' te helpen, of wordt er ook begeleiding geboden richting een 'droombaan', en waar wordt de prioriteit gelegd en daarmee ook de meeste capaciteit op ingezet? De verschillende pilotbetrokkenen hebben hier verschillende beelden bij.

Zoals hierboven al is beschreven, is het bestaan van deze verschillen in doelen en belangen niet direct problematisch, maar is het wel belangrijk dat deze verschillen expliciet worden benoemd, zodat misverstanden en conflicten worden voorkomen. We hebben in deze evaluatie geen aanwijzingen gevonden dat de verschillen in doelen, verwachtingen en belangen ook zo expliciet op tafel komen.

- **Een helder werkproces draagt bij aan duidelijkheid over rollen, verantwoordelijkheden en besluitvorming**

Eerder onderzoek laat zien dat zonder heldere afspraken de kans toeneemt dat er verwarring bestaat over rollen, verantwoordelijkheden en besluitvorming. Het belang van een duidelijke rol- en taakverdeling wordt ook binnen de drie pilots erkend. Daarnaast noemen verschillende pilotbetrokkenen dat het lang heeft geduurd voordat deze duidelijkheid ook daadwerkelijk ontstond. De governance- en overlegstructuur was aan het begin van de pilots nog niet volledig ingericht en er was tijd nodig om dit vorm te geven. Het uitzoeken wat partijen in de samenwerking van elkaar nodig hebben heeft

veel onderlinge afstemming gevergd. In alle pilots zijn daarom ook regelmatig overleggen en afstemmingsmomenten ingericht. Dit heeft eraan bijgedragen dat de partijen elkaar beter hebben leren kennen en vertrouwen.

Wat heeft geholpen om meer helderheid te creëren in de onderlinge rol- en taakverdeling, is het gezamenlijk formuleren van een duidelijk werkproces. Hoewel hier stappen in zijn gezet, is een werkproces met duidelijke afspraken over taken, rollen en besluitvorming in alle drie pilots nog in ontwikkeling. Pilotbetrokkenen merken dat het soms ingewikkeld is de juiste balans te vinden tussen het creëren van een duidelijk werkproces enerzijds en het praktisch oplossen van bestaande knelpunten anderzijds. Veelal ligt in de praktijk de nadruk op dit laatste, meer pragmatische niveau.

- **Voldoende betrokkenheid van de uitvoering in de pilots en ruimte voor samen leren**

Er is voldoende aandacht voor de dagelijkse praktijk en in alle pilots zijn vanuit alle organisaties mensen uit de uitvoering betrokken. Dit kan worden gezien als een werkzaam element van de pilots. Uit de literatuur komt immers naar voren dat het te laat betrekken van uitvoerende professionals vaak een valkuil is en daardoor beleid en uitvoering onvoldoende op elkaar aansluiten. In de ervaringen die in deze pilots zijn opgedaan zien we juist dat de uitvoerders een belangrijke stem hebben in de overleggen en er veel aandacht is voor de signalen uit de praktijk. Dit biedt kansen om samen te leren, wat ook uit de literatuur naar voren komt als belangrijk element van effectieve samenwerkingen. In de pilots is expliciet ruimte geboden om te experimenteren en tussentijds bij te sturen. De betrokken partijen in de pilots ervaren dat daar geduld en tijd voor nodig is. Wat nu nog lastig en moeizaam is, kan op den duur zijn vruchten afwerpen.

Tegelijkertijd wordt in de praktijk van de pilots spanning ervaren tussen het signaleren en al doende oppakken van knelpunten aan de ene kant en het doorvertalen van deze knelpunten naar beleid aan de andere kant. Waar op het niveau van landelijk beleid knelpunten het beste geadresseerd kunnen worden is voor uitvoerders in de pilots niet altijd duidelijk. Aangezien een goede wisselwerking tussen regionaal en landelijk niveau als een belangrijk element wordt gezien voor landelijk opschaling, is dit een relevant aandachtspunt voor de toekomst. Overigens lijken gedurende de looptijd van de pilots wel meer signalen vanuit de pilots landelijk te zijn besproken en opgepakt. Voorbeelden hiervan betreffen de mogelijkheid voor het versneld aanvragen van een bsn en het landelijk bespreken van signalen uit de pilots over de onvrede van bewoners over de Reba-afdracht.

Reflectie op de werkzame elementen in de begeleiding van azc-bewoners

- **Zicht op individuele behoeften via de Meedoenbalies en Werkbalies, maar ook een risico op het onvoldoende oog hebben voor het welzijn en de perspectieven van de doelgroep**

In de pilots wordt het enthousiasme voor werk onder een aanzienlijk deel van de azc-bewoners als groot ervaren. Veel azc-bewoners kloppen aan bij de Meedoenbalies en Werkbalies met vragen over werk en waarderen het dat er geluisterd wordt naar hun wensen. Bij de Meedoenbalies wordt met mensen gesproken over hun kansen en mogelijkheden voor werk. Een groot deel van de vragen gaan over regels en procedures, zoals over de Reba-afdracht en financiële gevolgen daarvan en over vragen die te maken hebben met de TWV. Om de motivatie van azc-bewoners voor werk hoog te houden, is het belangrijk gebleken dat azc-bewoners ook goed worden geïnformeerd over deze aspecten. Signalen die via de Meedoenbalies worden opgehaald over individuele behoeften worden daarnaast ook meegenomen in het vormgeven van het aanbod aan azc-bewoners, bijvoorbeeld bij het inrichten van specifieke workshops voor bewoners.

Tegelijkertijd ervaren uitvoerders in de pilots dat er soms beperkte capaciteit is om in te spelen op de behoeften van de azc-bewoners. Individuele begeleiding kost tijd. Oplossingen die daarvoor gezocht worden hebben te maken met het groepsgewijs aanbieden van voorlichting of de focus leggen op de vraagkant. Voor dit laatste punt geldt dat er een risico is dat profielen en behoeften van de azc-bewoners niet voldoende meegenomen worden als primair de vraag vanuit de werkgevers centraal staat en dat er onvoldoende oog is voor de specifieke belemmeringen van azc-bewoners die kunnen gelden. Uit de literatuur blijkt immers dat het van belang is om de ondersteuning hierop in te richten en persoonlijke begeleiding te bieden. Een risico bij het aanbieden van groepsbegeleiding is daar bovenop dat niet alle bewoners hier direct het nut van inzien of daarbij komen opdagen, zoals ook in de pilots wordt ervaren.

- **Voorkomen van afhaken via het schetsen van een realistisch beeld**

Om het risico op afhaken van azc-bewoners bij de zoektocht naar werk te voorkomen, wordt in de pilots onder andere gewerkt met rondleidingen, waarbij bewoners kennis kunnen maken met de werkplek. Dit blijkt in de praktijk ook bij te kunnen dragen aan een realistischer beeld over wat het werk inhoudt en daarmee aan een grotere kans op een succesvolle plaatsing. Voor vervolgstappen in het proces zou ook het bieden van nazorg kunnen bijdragen aan het voorkomen van afhaken. Door in de gaten te houden waar bewoners tegenaan lopen en te kijken wat aansluit bij hun mogelijkheden kan beter ingespeeld worden op risico's en op mogelijkheden voor werk. Nazorg is echter nog geen structureel

onderdeel van de dienstverlening aan azc-bewoners in de pilots, al bestaan er wel plannen om nazorg in de nabije toekomst in te gaan richten.

- **Aandacht voor het leren van de Nederlandse taal van belang**

Zoals uit verschillende onderzoeken blijkt, is het leren van de Nederlandse taal van groot belang voor het toekomstperspectief van azc-bewoners in Nederland. Het aanbieden van begeleiding gericht op het vergroten van de Nederlandse taalvaardigheid is dan ook een belangrijk onderdeel van het aanbod aan azc-bewoners, dat naast het voorlichten van azc-bewoners over werk en het matchen van bewoners aan werkgevers ingezet zou moeten worden. Uit gesprekken met azc-bewoners voor deze evaluatie komt ook naar voren dat zij het leren van de taal als belangrijk element beschouwen voor het vinden van werk. Ter illustratie: een azc-bewoner vertelde dat het werk dat hij graag wil doen nu niet binnen zijn mogelijkheid ligt, omdat hij de Nederlandse taal nog onvoldoende beheerst en dat voor deze baan wel nodig is. Momenteel is hij wel aan het werk, maar dan in een baan waar Engels de voertaal is.

Als het palet aan dienstverlening aan azc-bewoners in de pilots op een rij wordt gezet, valt op dat het belang van taal wordt onderkend en er op de opvanglocaties ook aanbod is gericht op het leren van de Nederlandse taal. Werkgevers zeggen ook dat zij dit belangrijk vinden, onder andere omdat zijzelf niet altijd de middelen hebben om op de werkplek taalondersteuning te bieden. De voorinburgering op azc-locaties is onder andere een instrument voor statushouders om, voorafgaand aan de inburgering, te werken aan de taalvaardigheid. De deelname aan taalcursussen via de voorinburgering is echter in de praktijk laag. Ook het vroeg starten met de inburgering in het azc (de zogeheten Vroege Start) lukt in de praktijk veelal niet, zo blijkt uit recent onderzoek naar de inburgering.⁴⁷ Het aanbod voor asielzoekers om de taal te leren in de opvangperiode is beperkt. De verbinding van het leren van de taal aan het begeleiden van azc-bewoners naar werk blijft daarom een belangrijk aandachtspunt.

Reflectie op de werkzame elementen ten aanzien van de begeleiding van werkgevers

- **Enthousiasmeren, ontzorgen, ondersteunen en bemiddelen van werkgevers draagt bij aan een match**

In hoofdstuk 2 beschreven we de werkzame elementen die uit de literatuur naar voren komen in relatie tot dienstverlening aan werkgevers. Deze werkzame elementen worden ook in de pilots herkend als bevorderende factoren in de begeleiding van azc-bewoners naar werk. In de drie pilots wordt regelmatig gesproken over koudwatervrees bij werkgevers om azc-bewoners in dienst te nemen, wat gedeeltelijk te maken heeft met zorgen of (onterechte) aannames over het in dienst nemen van azc-bewoners. Zorgen hebben bijvoorbeeld betrekking op de verwachting van werkgevers dat azc-bewoners snel weer uit dienst treden, bijvoorbeeld omdat hun asielaanvraag niet wordt goedgekeurd of omdat ze om een andere reden het land verlaten. Ontzorging bestaat er dan uit dat in de pilots wordt ingezet op het bieden van voorlichting en het informeren van werkgevers, bijvoorbeeld over wat kan en mag bij het aannemen van deze doelgroep. Maar deze koudwatervrees of het gebrek aan bereidheid van werkgevers hangt in de ervaring van de pilotbetrokkenen ook regelmatig samen met negatieve beeldvorming over azc-bewoners of vooroordelen, zoals die bijvoorbeeld door het maatschappelijke debat of de media worden gevoed. Het toewerken naar een positievere maatschappelijke beeldvorming over azc-bewoners is een uitdaging die de grenzen en de invloed van de pilots overstijgt.

Een aantal factoren bleken, binnen de invloedssfeer van de pilots, bevorderend om het enthousiasme en de bereidwilligheid van werkgevers te vergroten om azc-bewoners in dienst te nemen. Een daarvan is het delen van inspirerende voorbeelden of succesverhalen waarin azc-bewoners succesvol aan het werk zijn gegaan naar tevredenheid van de werkgever. In bredere zin is het aansluiten bij de eigen belangen en motivaties van werkgever volgens de pilots een bevorderende factor gebleken. Daarvoor is het nodig dat de betrokken professionals goed inzicht hebben in de belangen van werkgevers. Waar sommige werkgevers gemotiveerd zijn om zich in te zetten voor deze doelgroep vanuit bijvoorbeeld maatschappelijke betrokkenheid, zijn er ook werkgevers die gemotiveerd worden door een financieel of bedrijfsbelang en de nood aan personeel. Het verstaan en aansluiten bij dergelijke belangen en motivaties lijkt de kans te vergroten op een match.

Naast ontzorgen en enthousiasmeren, is ook het praktisch ondersteunen van werkgevers een bevorderende factor gebleken in de dienstverlening richting werkgevers. Dat kan bijvoorbeeld bestaan uit hulp bij de regelingen of procedures. Tot slot is het actief benaderen van werkgevers, het 'jobhunen', en daarbij het actief bemiddelen tussen werkgever en kandidaat belangrijk in de dienstverlening richting werkgevers. In de pilots gebeurt dit op verschillende manieren,

⁴⁷ Algemene Rekenkamer (2026). *Onbenut potentieel. Gebrek aan resultaten taalverwerving en arbeidsparticipatie bij inburgering*; Damen, R.A., Hekelaar, F., Moors, F., Rens, M., Watzeels, A., & Dagevos, J. (2026). *Op koers met het nieuwe inburgeringsbeleid in Rotterdam? Procesresultaten en verdiepend onderzoek naar dualiteit*. Rotterdam: EUR en OBI; Witvliet, M., Belhaj-Haddou, S., Mack, A., van der Zwan, R. (2026). *Tussenevaluatie Wet inburgering 2021*. Amsterdam: Regioplan.

waarbij met name de Meedoenbalie, aangevuld met de Werkbalie of met een partij die aansluit voor de bemiddeling naar werk, als belangrijk instrument wordt gezien om azc-bewoners en werkgevers bij elkaar te brengen. Het belang van bemiddeling wordt ook in de literatuur benadrukt als een werkzaam element in de begeleiding van de doelgroep naar werk. Het kan daarbij helpen als een bemiddelaar zelf een vluchtachtergrond heeft.

In de drie pilots worden er verschillende activiteiten ingezet om werkgevers te ondersteunen bij, en te motiveren voor het in dienst nemen van azc-bewoners. Minder activiteiten richten zich op het begeleiden van werkgevers na de indiensttreding. Dat is deels begrijpelijk gezien de focus van de pilots om azc-bewoners naar werk te begeleiden. De focus ligt minder op het aan het werk blijven. De literatuur op dit onderwerp laat onder meer zien dat intensieve en op de doelgroep toegespitste vormen van begeleiding nodig blijven wanneer azc-bewoners in dienst zijn, bijvoorbeeld omdat deze doelgroep een eigen kwetsbaarheid met zich meebrengt waar aandacht voor moet zijn op de werkvloer en waarbij werkgevers ondersteuning of begeleiding kunnen gebruiken.

- **Oog nodig voor het welzijn en de perspectieven van de doelgroep en het risico op uitbuiting**

Een van de werkzame elementen die in hoofdstuk 2 is genoemd, betreft het oog hebben voor het welzijn en de perspectieven van de doelgroep. Kwetsbaarheid zit onder andere in de onzekere verblijfstatus, de onbekendheid met de Nederlandse wet- en regelgeving, en een verhoogd risico op trauma en stress bij azc-bewoners. Hoewel we het belang van oog voor onzekerheid en onwetendheid voornamelijk bespraken in relatie tot de dienstverlening aan azc-bewoners, heeft het ook implicaties voor de dienstverlening richting werkgevers. Zo laten de ervaringen van de pilots zien dat onwetendheid van azc-bewoners samenhangt met de verleiding tot illegaal werk. Bij uitvoerders in de pilots horen we zorgen over het risico dat werkgevers misbruik maken van de kwetsbare situatie van azc-bewoners. Het verschilt per pilot in hoeverre bijvoorbeeld illegaal werk als een probleem wordt ervaren en hoe er wordt omgegaan met (signalen van) illegale tewerkstelling. Ook wordt er door uitvoerders hier en daar verwezen naar het risico op uitbuiting van azc-bewoners, bijvoorbeeld wanneer werkgevers een – in hun ogen – onterecht lange onbetaalde proefperiode voorstellen. Of er in de dienstverlening aan werkgevers voldoende oog is voor het welzijn en perspectief van azc-bewoners, en welke partij daarin welke rol heeft, komt nog beperkt naar voren in de pilots.

- **Kansen om regionaal en landelijk meer gezamenlijk op te trekken en zorgen van werkgevers weg te nemen**

Een aantal van de zorgen die werkgevers uiten en die hen tegen kunnen houden azc-bewoners in dienst te nemen, kunnen niet of beperkt binnen de pilots worden weggenomen en vragen regionale of landelijke inzet. Zorgen van werkgevers gaan bijvoorbeeld over de verhuizing van bewoners naar een andere gemeente wanneer zij een verblijfstatus krijgen en worden gehuisvest. Eerder heeft bijvoorbeeld het afschaffen van de 24-weken-eis, als landelijke wijziging in wet- en regelgeving, een grote invloed gehad op de motivatie van werkgevers om azc-bewoners in dienst te nemen.

Een andere kans om meer regionaal en landelijk samen te werken in de dienstverlening richting werkgevers, is het gezamenlijk ontwikkelen en bundelen van informatie- en communicatieproducten en activiteiten voor werkgevers, zoals informatieflyers en webinars. Aangezien er veel overlap zit in zowel de inhoud als bedoeling van deze producten en activiteiten, ligt er een mogelijke kans in het bundelen of gezamenlijk (door)ontwikkelen hiervan op regionaal of landelijk niveau, waarmee niet alleen meer eenduidigheid in informatie ontstaat, maar mogelijk ook tijd kan worden bespaard binnen de beperkte tijd en middelen die in alle drie pilots als knelpunt wordt benoemd. Werkgevers die wij voor deze evaluatie hebben gesproken vertellen ook dat zij heldere informatie over wet- en regelgeving belangrijk vinden en dit in de praktijk soms nog missen.

5.2 Randvoorwaarden

Voor een mogelijke opschaling is een aantal randvoorwaarden van belang. Wat hierover uit de pilots naar voren komt zetten we hieronder op een rij.

- **Benodigde rollen, expertise en aanbod voor bewoner en werkgever**

Het is binnen de looptijd van de pilots nog niet volledig uitgekristalliseerd wat vaste onderdelen zouden moeten zijn van de samenwerking en begeleiding en hoe de specifieke rol- en taakverdeling daaromheen georganiseerd zou moeten worden. Bovendien verschillen de pilots van elkaar, waardoor er niet één specifieke blauwdruk van de begeleidingsmethode te maken valt. Op basis van deze evaluatie zetten we hieronder op een rij wat, gezien de ervaringen en uitkomsten in de pilots, in ieder geval geborgd zou moeten worden in het aanbod. De verlengingsperiode van de pilots biedt verder de mogelijkheid om dit nog scherper in beeld te brengen.

De ervaringen uit de pilots laten zien dat het voor de begeleiding van azc-bewoners naar werk nodig is om zowel dienstverlening te ontwikkelen voor azc-bewoners als voor werkgevers. Daarvoor is het noodzakelijk dat er een combinatie beschikbaar is van expertise over de doelgroep azc-bewoners en over het begeleiden van mensen naar werk. In de pilots worden deze expertises gecombineerd via de inzet van COA-medewerkers, medewerkers werknemersdienstverlening en werkgeversadviseurs van het UWV en medewerkers van gemeenten die zich bezighouden met participatie of met werkgeversdienstverlening. De combinatie van deze drie partijen komt uit alle pilots als meerwaarde naar voren. Welke rollen er specifiek vanuit COA, UWV en gemeenten in de pilots worden ingezet verschilt tussen de pilots.

De benodigde rollen, verantwoordelijkheid en daarbij horende expertise die daarvoor tenminste nodig zijn, vatten we in het onderstaande schema samen.

Het begeleiden van azc-bewoners

Rollen en aanbod:

- Het informeren en voorlichten van azc-bewoners over baankansen en over geldende regels. In de pilots gebeurt dit via de Meedoenbalies en Werkbalies op de COA-locaties, georganiseerd in samenwerking tussen COA en UWV/WSP.
- Kennis en vaardigheden vergroten op het gebied van Nederlandse (werk)cultuur, arbeidsmarkt en taal. Hierin wordt in de pilots voorzien via de voorlichting die wordt geboden aan azc-bewoners in de Meedoen- en Werkbalies en via diverse workshops, bijvoorbeeld gericht op solliciteren, werkcultuur, of het maken van een cv. Ook taalaanbod is een belangrijk onderdeel van de dienstverlening aan azc-bewoners, aanpalend aan de begeleiding van azc-bewoners naar werk.
- Het bemiddelen tussen azc-bewoners en werkgevers op basis van mogelijkheden en behoeften van azc-bewoners. De Werkbalies vervullen in de pilots (in Zaanstad en Nijmegen) deze functie. Daarnaast zijn de inzet van informatiebijeenkomsten, het bezoeken van banenmarkten en het aanbieden van rondleidingen bij werkgevers relevante instrumenten gericht op de matching. Ook nazorg is een belangrijk onderdeel van de begeleiding van azc-bewoners als ze geplaatst zijn bij een werkgever, maar dit komt in de pilots nog in mindere mate aan bod.

Benodigde kennis en expertise:

- Kennis van en ervaring met de doelgroep azc-bewoners, waaronder inzicht in hun ambities, profielen en belemmeringen.
- Kennis van de asielprocedure en (on)mogelijkheden om te werken.
- Aandacht voor cultuur en taal(barrières).
- Kennis van wet- en regelgeving op het gebied van arbeidsparticipatie van deze doelgroep.

Het begeleiden van werkgevers

Rollen en aanbod:

- Het informeren, voorlichten en ontzorgen van werkgevers. In de pilots wordt hierin voorzien door het een-op-een ondersteunen van werkgevers, het aanbieden van communicatieproducten, het delen van goede voorbeelden van andere werkgevers en het organiseren van werkgeversbijeenkomsten. Het ondersteunen van werkgevers tijdens de plaatsing is ook een relevant onderdeel van de ondersteuning.
- Het actief benaderen en enthousiasmeren van werkgevers. Dit gebeurt in de pilots via het contact leggen met werkgevers, het organiseren van werkgeversbijeenkomsten en het inzetten van een jobhunter (in Zaanstad). Vacatures van werkgevers worden via de Werkbalies (Zaanstad en Nijmegen) gedeeld met azc-bewoners.

Benodigde kennis en expertise:

- Toegang tot (een netwerk van) werkgevers.
- Kennis van de arbeidsmarkt en kansen voor azc-bewoners.
- Inzicht in de voorkeuren en eisen van de werkgever en aan kunnen sluiten bij het belang en motivatie van werkgevers.

- **Voldoende en structurele capaciteit en middelen**

In alle drie de pilots wordt aangegeven dat de werkwijze pas een reguliere dienstverlening kan worden wanneer er voldoende capaciteit en structurele middelen voor beschikbaar worden gesteld. De pilots lopen er op dit moment al tegen aan dat ze minder capaciteit en middelen hebben dan ze nodig hebben om de dienstverlening goed van de grond te krijgen, en steken regelmatig veel extra, eigen tijd in het begeleiden van azc-bewoners naar werk. Hoewel deze inzet kan worden beperkt door duidelijke keuzes te maken en prioriteiten te stellen op basis van geleerde lessen over wat wel en niet werkt, en het werkproces steeds efficiënter kan worden naarmate het zich verder ontwikkelt en vorm krijgt, blijft het een groot knelpunt dat de capaciteit en middelen op dit moment binnen de huidige mogelijkheden van de organisatie worden gezocht. Zo is er bijvoorbeeld geen extra menskracht bijgekomen in de lokale organisaties waarin medewerkers voor de pilot zijn vrijgemaakt. De tijdelijke ruimte die nu wordt gemaakt in capaciteit en middelen voor de pilots vanuit de lokale organisaties zelf, maakt de begeleiding van azc-bewoners naar werk bovendien erg kwetsbaar: het risico is groot dat de aandacht en prioriteit voor deze begeleiding na verloop van tijd afneemt omdat het als 'extra' wordt gezien bovenop de dagelijkse taken en werkzaamheden, en te zeer afhankelijk is van bevlogen professionals, managers of lokale bestuurders die veel belang hechten aan arbeidsparticipatie van azc-bewoners. Betrokkenen van de verschillende pilots schatten de kans van slagen voor een reguliere begeleiding van azc-bewoners naar werk laag in, wanneer er geen structurele capaciteit en middelen worden vrijgemaakt. Daarvoor zien ze een rol weggelegd voor het Rijk. Ze beseffen dat het belangrijk is een realistische inschatting te maken van de capaciteit en middelen die structureel nodig zijn om azc-bewoners naar werk te begeleiden.

- **Experimenteer- en ontwikkelruimte**

Ook wanneer er aan het einde van de pilots een duidelijkere werkwijze ligt, blijft er ruimte nodig om de werkwijze te blijven ontwikkelen en te experimenteren. Die ruimte wordt als een voorwaarde gezien om goede begeleiding te kunnen bieden aan azc-bewoners naar werk. Dit heeft er mee te maken dat het tijd kost voor samenwerkingspartners om een stevige samenwerkingsrelatie op te bouwen en elkaar daarin te leren kennen en te verstaan, ook gezien de verschillende werkwijzen, invalshoeken en expertises die samenkomen. Daarnaast is het nodig om de werkwijze gaandeweg aan te passen en bij te sturen, omdat het een doelgroep betreft die niet alleen op zichzelf al zeer divers is en maatwerk vraagt, maar ook waarvoor wet- en regelgeving continu in beweging is.

- **Duidelijke regierol en opdracht**

Op dit moment is er geen opdracht voor de begeleiding van azc-bewoners naar werk. Als voorwaarde voor een reguliere werkwijze is er vanuit de pilots een sterke behoefte aan een duidelijke opdracht. Dit wordt binnen de pilots gezien als randvoorwaardelijk om niet afhankelijk te zijn van de kwetsbare 'goodwill' van de partijen. Daarbij wordt regelmatig (maar niet uitsluitend) de gemeente genoemd als een logische partij om die taak bij te beleggen. Daarnaast wordt ook een duidelijke regierol als randvoorwaarde gezien. Daarmee kan onduidelijkheid worden voorkomen over wie de ander mag aansturen en aanspreken op diens verantwoordelijkheid. Bovendien kan een duidelijk belegde regierol het mogelijk maken om verbindingen te leggen met andere domeinen, zoals bijvoorbeeld de inburgering, het opvangbeleid en beleid gericht op werk en inkomen. Dit bevordert de integraliteit van de dienstverlening en naar verwachting ook de effectiviteit hiervan voor de doelgroep.

- **Heldere samenwerkingsafspraken en governance en afstemming tussen niveaus**

Voor de samenwerking in de begeleiding van azc-bewoners naar werk is het nodig om goede samenwerkingsafspraken te maken, waarin het duidelijk is welke partij welke taak en rol heeft. Ook de governance moet zijn ingericht, waarbij wordt bepaald welke partij de regierol heeft en welke verantwoordelijkheden bij verschillende partijen zijn belegd. Daarbij is het belangrijk dat er afstemming en terugkoppeling plaatsvindt tussen de niveaus van uitvoering, beleid en bestuur, waarbij bijvoorbeeld knelpunten in de uitvoering in wet- en regelgeving kunnen worden gedeeld en waar mogelijk kunnen worden beslecht op landelijk niveau. Op dit moment komt nog niet overal een sterke verbinding tussen lokaal, regionaal en landelijk niveau tot uiting en wordt op meerdere momenten een duidelijke lijn tussen de niveaus van uitvoering, beleid en bestuur gemist. Een sterke verbinding tussen deze niveaus vormt een belangrijke voorwaarde voor een geslaagde en structurele werkwijze.

5.3 Aandachtspunten voor de opschaling

Voor een mogelijke opschaling formuleren we hieronder op basis van de bevindingen in de pilots een aantal overkoepelende aandachtspunten.

Aandachtspunt 1: Behoud ruimte voor experimenteren, maar zorg tegelijkertijd voor borging van werkzame elementen en aanwezigheid van benodigde expertises

De pilots zijn lokaal verschillend georganiseerd en dat betekent dat er ook andere keuzes zijn gemaakt in opzet en samenwerking binnen de pilots. De ruimte die er bestaat voor verschillen in organisatie en aanpak is belangrijk en sluit ook aan bij de opzet en de praktijk van de pilots. Daarbij moet echter niet uit het oog verloren worden dat wat goed werkt in de samenwerking en in de dienstverlening voldoende tot zijn recht komt in de opschaling en ook geborgd wordt. Een helder werkproces, concrete methodiekbeschrijvingen en kwaliteitsbewaking zijn belangrijke onderdelen voor een goede begeleiding van azc-bewoners naar werk. In de looptijd van de pilots zijn de pilotbetrokkenen hiermee aan de slag gegaan, maar deze elementen zijn nog niet volledig uitgewerkt.

Aandachtspunt 2: Aandacht voor de doorgaande lijn in de ondersteuning

De begeleiding van azc-bewoners naar werk staat niet op zichzelf maar hangt samen met andere vormen van dienstverlening voor deze doelgroep, zoals opvang, wonen en inburgering. De verschillende elementen van dienstverlening hebben onderling invloed op elkaar. De situatie in de opvang speelt bijvoorbeeld een belangrijke rol in de mate van participatie van azc-bewoners. Ondersteuning, sociale contacten en privacy in de opvang helpen bij het bevorderen van de participatie.⁴⁸ Verhuizingen van azc-bewoners naar azc's in andere gemeenten kunnen belemmerend werken, ook voor mogelijkheden om aan het werk te gaan. De mate waarin in de azc-tijd al een start gemaakt kan worden met de inburgering speelt daarnaast een rol in de kansen van azc-bewoners op werk. Regelmatig worden opvang, wonen, werken en inburgering nog apart van elkaar benaderd, zonder daarbij oog te hebben voor de onderlinge samenhang. Een meer integrale blik is nodig, waarbij een heldere lijn wordt getrokken in verschillende fasen – en wat daarin nodig is – van asiel tot wonen, werken en inburgeren. Dat is onder andere een belangrijke uitdaging voor de afstemming en aansluiting tussen verschillende beleidsafdelingen, waarvoor een duidelijk belegde regierol onmisbaar is.

Niet alleen op lokaal niveau, maar ook landelijk is het belangrijk dat de verschillende beleidsontwikkelingen op de genoemde terreinen (zoals migratie, inburgering, wonen en werk) meer integraal worden vormgegeven en worden afgestemd op wat asielzoekers en statushouders nodig hebben aan ondersteuning. Veranderingen in wet- en regelgeving zouden hier ook een plek in moeten krijgen. Zo is het belangrijk om de ondersteuning aan azc-bewoners te verbinden aan ontwikkelingen in de regionale arbeidsmarktinfrastructuur. Ook is het van belang om daarbij oog te hebben voor wat het Europees Migratiepact gaat betekenen voor deze doelgroep.

Aandachtspunt 3: Oog voor verschillen binnen de groep azc-bewoners

Een integrale blik op wat azc-bewoners nodig hebben aan ondersteuning, sluit niet uit dat er onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende behoeften en uitdagingen binnen de doelgroep, afhankelijk van waar iemand zich bevindt in de asielprocedure. Ook is het relevant onderscheid te maken tussen asielzoekers en statushouders, omdat zij te maken krijgen met andere wet- en regelgeving, verplichtingen en uitdagingen. Uitdagingen die asielzoekers betreffen, zoals knelpunten met betrekking tot de TWV gelden bijvoorbeeld niet voor statushouders. Tegelijkertijd kunnen voor statushouders verplichtingen rondom de inburgering en een focus op huisvesting in de gemeente en gezinshereniging specifieke uitdagingen met zich meebrengen wat betreft de arbeidstoeleiding. Ook uit dit onderzoek komen signalen naar voren dat deze uitdagingen rondom inburgering en een veranderende woonsituatie specifiek voor statushouders drempels kunnen opwerpen voor werk. In de ontwikkeling van de samenwerking en de dienstverlening aan azc-bewoners is het belangrijk om voldoende aandacht te hebben voor deze verschillen tussen asielzoekers en statushouders.

Aandachtspunt 4: Zorg voor monitoring en evaluatie

Om de begeleiding van azc-bewoners richting werk te laten slagen, moet er ruimte blijven om niet alleen binnen de pilotperiode maar ook daarna te blijven ontwikkelen en experimenteren. Tijdens de pilots zijn er verschillende leersessies georganiseerd waarbij knelpunten en oplossingen daarvoor tussen de pilots zijn gedeeld. Deze bijeenkomsten zijn belangrijk om gaandeweg van elkaar te blijven leren, ook na de afronding van deze pilotperiode. Hiervoor is het ook nodig om te blijven leren over wat werkt en om verbeteringen door te voeren op basis van praktijkervaringen en de meest actuele inzichten uit bijvoorbeeld wetenschap. Regelmatige reflectie en evaluatie van de werkwijze, op basis van monitoring, is dan ook nodig om effectieve begeleiding te (blijven) bieden. Monitoring en evaluatie zijn ook belangrijk om keuzes te kunnen onderbouwen waar de (schaarse) middelen voor ingezet zouden moeten worden en wat in de ondersteuningsstructuur aan azc-bewoners richting werk onmisbaar is.

⁴⁸ Dagevos, J., & Maliepaard, M. 'Kabinetsplannen zijn een kans voor inburgering en participatie.' *Sociale Vraagstukken*, 3 maart 2026



Bijlagen

Bijlage 1 Analyse kader

De ervaringen uit de pilots zijn geordend en gestructureerd op basis van de volgende thema's. We hebben de literatuurstudie beschreven in hoofdstuk 2 als kapstok gebruikt voor het analysekader en dit gaandeweg de evaluatie verder aangevuld.

Beschrijving van de pilots

- Aanleiding pilot
- Betrokkenen en hun taak- en rolverdeling
- Inzet (zoals bemensing, budget, middelen)
- Activiteiten binnen de pilot
- Beoogde resultaten
- Behaalde resultaten
- Doelen

Samenwerking: belemmerende en bevorderende factoren

- Leren binnen de pilots
- Gedeelde ambities en gezamenlijkheid
- Afspraken en rol- en taakverdeling
- Governance
- Praktijkkennis inbrengen
- Mogelijkheden regionale samenwerking
- Betrokkenheid/bereidwilligheid
- Elkaar kennen en vertrouwen
- Korte lijntjes en snel schakelen
- Overlegstructuur
- Communicatie
- Draagvlak en lobby
- Wisseling in personeel
- Verschil in doelen en belangen
- Verschil in werkwijze en taal

Dienstverlening: belemmerende en bevorderende factoren

Dienstverlening werkgevers

- Enthousiasmeren werkgevers
- Ontzorgen van werkgevers
- Bruggenbouwer met kennis van doelgroep
- Cultuur en taal
- Informeren en voorlichten
- Afhaken of verhuizen van werknemer

Dienstverlening azc-bewoners

- Inzicht in profielen en ambities bewoners
- Motivatie van bewoners
- Aandacht voor welzijn en perspectief van azc-bewoners
- Maatwerk in ondersteuning
- Cultuursensitiviteit en taal
- Nazorg bieden
- Divers aanbod inzetten
- Verleiden tot legaal werk
- Brood- of droombaan
- Realistische verwachtingen

Wet- en regelgeving

Arbeidsparticipatie: TWV, Reba, 24-weken-eis, diplomawaardering

AVG en gegevensdeling

Asielprocedure

Afspraken/regelgeving m.b.t rol- en taakverdeling

Ontbreken wettelijke taak

Onbegrip over wetten en regels

Bijlage 2 Onderzoeksverantwoording

Hieronder beschrijven en verantwoorden we de verschillende onderzoeksactiviteiten met bijhorende databronnen.

Deskstudie

Om zicht te krijgen op wat er bekend is over knelpunten en werkzame elementen en mechanismes in de begeleiding van azc-bewoners naar werk, bestudeerden we relevante onderzoeksliteratuur, waaronder onderzoeksrapporten en wetenschappelijke artikelen op dit onderwerp. Waar we niet direct literatuur konden vinden over de begeleiding van azc-bewoners, hebben we breder gekeken naar wat bekend is over werkzame elementen van bijvoorbeeld statushouders. De bestudering van onderzoeksliteratuur hebben we verwerkt in hoofdstuk 2, en vormde de theoretische kapstok voor het opstellen van de interviewleidraad en het analysekader waarmee we de andere databronnen analyseerden. Een reflectie op de manier waarop de opgehaalde werkzame elementen en mechanismes zoals we die in de literatuur vonden, en de ervaringen van de pilotbetrokkenen zelf, is opgenomen in hoofdstuk 5 voor het trekken van lessen over de opschaling van de pilots. In bijlage 1 hebben we het analysekader toegevoegd, waarin de literatuurstudie verwerkt is.

De deskstudie bestond verder uit de bestudering van achtergronddocumenten van de drie pilots, zoals projectplannen, memo's, ontwikkelde materialen, presentaties en notulen van eigen evaluaties. Hiervoor ontvingen we relevante documenten van de betrokken sleutelfiguren, zoals medewerkers van de pilot of betrokkenen op landelijk niveau.

Interviews

Om inzicht te krijgen in de opzet van de pilots en ervaringen ermee, specifiek op knelpunten en bevorderende factoren, hebben we verschillende groepen gesproken: professionals betrokken bij de pilot, relevante beleidsmedewerkers en andere sleutelfiguren op lokaal, regionaal of landelijk niveau, werkgevers en bewoners. In de eerste fase van het onderzoek hebben we meer verkennende interviews met sleutelfiguren die ons op landelijk niveau vanuit de drie partijen (UWV, COA en VNG) een beeld konden geven over de context, achtergrond en aanleiding van de pilot. Vervolgens hebben we belangrijkste direct betrokken medewerkers binnen de pilots bij de start van de pilot gesproken en, in de meeste gevallen, ook een tweede keer en soms een derde keer verderop in de pilot. Door hen vaker te spreken, kregen we een beeld van hoe de pilot zich heeft ontwikkeld en wat daarin knelpunten en bevorderende factoren bleken te zijn. Verderop in de pilot hebben we de projectleider van het UWV ook nog een tweede keer gesproken, om niet alleen op de hoogte te zijn van de laatste ontwikkelingen binnen de pilot zelf, maar ook van de laatste ontwikkelingen op meer overkoepelend (beleids)niveau.

Voor de interviews hebben we gestreefd naar een evenwichtige verdeling in aantal interviews over de drie pilots en de drie partijen die daarin een sleutelrol spelen (UWV, COA, VNG). Per pilot verschilde het welke aanvullende, andere partijen ook een sleutelrol vervulden en daarom voor een interview werden uitgenodigd. Binnen elke pilot hebben we de belangrijkste betrokken medewerkers voor een interview uitgenodigd. Het ging hierbij om individuele interviews van een half uur tot een uur, waarvan een deel digitaal en een deel fysiek op locatie plaatsvonden, en om enkele groepsinterviews van ongeveer een uur. De fysieke individuele interviews vonden plaats op de betreffende azc-locatie van de pilot waaraan de respondent was verbonden. Ook hebben we enkele groeps gesprekken gevoerd op locatie, van ongeveer een uur. Deze vonden in het Engels plaats, waarbij in een van de groeps gesprekken ook een vrijwilliger aanwezig was om te vertalen naar het Arabisch. Voor de interviews maakten we gebruik van een interviewleidraad.

Pilot Zaanstad	Aantal en specificaties
Werkgevers en uitzendbureaus	<ul style="list-style-type: none">• Werkgevers (3)• Uitzendbureau (1)• Diversiteit aan sectoren
Bewoners	<ul style="list-style-type: none">• Bewoners (5), waarvan 2 ook vrijwilliger bij de Meedoenbalie• Verschillende opleidingsniveaus• Verschillende culturele achtergronden• Verschillende momenten in het proces van naar werk worden begeleid (bijvoorbeeld in sollicitatie of in dienst)
UWV	<ul style="list-style-type: none">• WSP-adviseurs (2). In totaal 3 gesprekken• Werkgeversadviseur UWV
COA	<ul style="list-style-type: none">• Locatiemanagers (2)• Programmabegeleiders (2), in totaal 3 interviews• Casemanager Participatie

Pilot Zaanstad	
Aantal en specificaties	
Gemeente	<ul style="list-style-type: none"> • Projectleider: 3 interviews • Jobhunter: 3 interviews
Overig	<ul style="list-style-type: none"> • Trainer • Teamleider VluchtelingenWerk
Pilot Nijmegen	
Aantal en specificaties	
Werkgevers en uitzendbureau	<ul style="list-style-type: none"> • Werkgever (1) • Uitzendbureau (1)
Bewoners	<ul style="list-style-type: none"> • Bewoners (2)
UWV	<ul style="list-style-type: none"> • Adviseur: 3 interviews • Manager werkgeversdienstverlening: 2 interviews
COA	<ul style="list-style-type: none"> • Projectleider Meedoenbalie: 2 interviews • Casemanager Participatie: 3 interviews
Gemeente	<ul style="list-style-type: none"> • Projectleider AMV: 3 interviews
WerkBedrijf	<ul style="list-style-type: none"> • Consulent bedrijfsdienstverlening: 3 interviews
Pilot Eindhoven	
Aantal en specificaties	
Werkgevers en uitzendbureau	<ul style="list-style-type: none"> • Werkgever (1) • Uitzendbureau (1)
Bewoners	<ul style="list-style-type: none"> • Bewoners (2)
UWV	<ul style="list-style-type: none"> • Werkgeversadviseur: 3 interviews
COA	<ul style="list-style-type: none"> • Casemanager AZC: 2 interviews
Gemeente	<ul style="list-style-type: none"> • Projectleider: 2 interviews • Beleidsadviseur Werk en & Inkomen: 3 interviews • Beleidsadviseur Migratie: 3 interviews
Wasbeer en Pauw	<ul style="list-style-type: none"> • Coördinator crisisopvang: 3 interviews
Ergon	<ul style="list-style-type: none"> • Programmamanager Ontwikkeling & Participatie: 3 interviews
Landelijk of regionaal niveau	
Aantal en specificaties	
UWV	<ul style="list-style-type: none"> • Projectleider: 3 interviews • Businessadviseur WerkBedrijf • Beleidsadviseur afdeling strategie, beleid en kenniscentrum
COA	<ul style="list-style-type: none"> • Beleidsregisseur en teamleider
VNG	<ul style="list-style-type: none"> • Beleidsadviseur bestaanszekerheid

Observaties

Ter aanvulling op de interviews en documentstudies hebben we verschillende observaties uitgevoerd om een beter beeld te krijgen van de samenwerking binnen de pilots en de dienstverlening aan azc-bewoners en werkgevers. De observaties die we hebben gedaan staan in het overzicht hieronder. We hebben voorafgaand aan de observaties een lijst gemaakt van onderwerpen om alert op te zijn tijdens de observaties. De onderwerpen ontleenden we aan ons analysekader. Tijdens de observaties maakten we aantekeningen bij wat we zagen en hoorden, wat relateerde aan die onderwerpen of die verder relevant leken in relatie tot de onderzoeksvragen.

Pilot Zaanstad
<ul style="list-style-type: none"> - Projectteamoverleg online - Werkbalie (2x, elk op een andere azc-locatie) - Nabespreking Werkbalie - Locatiebezoek
Pilot Nijmegen
<ul style="list-style-type: none"> - Werkbalie (2x) - Projectteamoverleg - Draaiboeksessie (sessie tussen gemeente, UWV, COA en WerkBedrijf)
Pilot Eindhoven
<ul style="list-style-type: none"> - Werkgeversbijeenkomst - Meedoenbalie - Projectteamoverleg
Overkoepelend
<ul style="list-style-type: none"> - Leerbijeenkomst/'3x3=9 overleg' (overleg tussen betrokkenen van de verschillende pilots)

Leersessies

In totaal zijn er drie online leersessies geweest met betrokkenen bij de pilots op uitvoerend niveau en beleidsniveau. Deze leersessies hadden als doel om het leren tussen pilots te stimuleren, waarbij ervaringen worden uitgewisseld en de pilots elkaar verder kunnen helpen op basis van eigen ervaringen bij gedeelde knelpunten en goede voorbeelden. Van deze leersessies zijn verslagen gemaakt en ter aanpassing of goedkeuring teruggelegd aan de deelnemers. Ook is mondeling toestemming gevraagd voor het gebruik van de verslagen en de uitkomsten van de leersessies. Andere uitkomsten van de leersessies, zoals digitale borden om antwoorden te verzamelen, hebben we ook voor de data-analyse benut.

Selectie, werving en vergoeding

We hebben groepsgesprekken en individuele gesprekken gevoerd met bewoners. Deze bewoners wierven we met hulp van de professionals die betrokken waren bij de pilot. We gaven mee dat we graag met bewoners spraken die verschillen in bijvoorbeeld ervaringen met de dienstverlening, opleidingsniveau en culturele achtergrond. Bewoners ontvingen een digitale cadeaubon van 25 euro als bedankje voor hun deelname aan het interview.

Omgang met gegevens, toestemming en privacy

Van de meeste interviews zijn transcripties en/of notulen en soms ook opnames gemaakt. Alle data zijn opgeslagen in een beveiligde omgeving waar alleen betrokken onderzoekers van Regioplan toegang toe hebben. Op basis van de transcripties, notulen en/of opnames zijn hebben we geanonimiseerde gespreksverslagen gemaakt, die we ter aanpassing of goedkeuring voorgelegd aan de respondent. Waar dit mogelijk was, hebben we een beveiligd verslag toegestuurd naar de respondent via mail, met in een aparte mail het wachtwoord om deze te openen. Alleen bij de bewoners hebben we geen gespreksverslagen teruggelegd, mede om geen persoonlijke gegevens van hen op te vragen. Wel hebben we hen een uitgebreide mondeling toelichting gegeven op het gebruik van de data voor het onderzoek en hebben we expliciet om toestemming gevraagd.

Bijlage 3 Bronnenlijst

Algemene Rekenkamer (2026). *Onbenut potentieel. Gebrek aan resultaten taalverwerving en arbeidsparticipatie bij inburgering*.

Ansell, C. & Gash, A. 2007, *Collaborative Governance in Theory and Practice*, Journal of Public Administration Research and Theory.

Bannink, D. & H. Bosselaar. 2018. *Het probleem samenwerken. [The problem of cooperation: Duiden en verbinden: ironische uitwegen voor vastgelopen samenwerking - Vrije Universiteit Amsterdam](#)*

Bannink, D., Sancino, A., & Sorrentino, M. (2024). *Governance without we: Wicked problems and collaborative governance* <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/09520767241239863>

Blanken et al. (2022). *Hoe je samenwerking laat werken: de kracht van netwerksturing. Over organisatienetwerken in het publieke domein*. Tilburg: Het PON & Telos

Van den Braak, G., Lazeri, M., Schols, H., & Slingenberg, L. (2023). *Belemmeringen asielzoekers bij het toetreden tot de arbeidsmarkt*. Amsterdam: RegioPlan.

Buimer, L., Klaver, J., Oostveen, A., & Kort, W. (2022). *Eindrapport programma Een nieuw bestaan, een nieuwe baan*. Amsterdam: RegioPlan.

Dagevos, J., & Maliepaard, M. Kabinetsplannen zijn een kans voor inburgering en participatie. Sociale vraagstukken 3 maart 2026

Damen, R. (2022). *Rooting in new soil: Explaining differences and developments in early integration processes among Syrian refugees in the Netherlands* [Doctoral Thesis]. Erasmus University Rotterdam

Damen, R.A., Hekelaar, F., Moors, F., Rens, M., Watzeels, A., & Dagevos, J. (2026). *Op koers met het nieuwe inburgeringsbeleid in Rotterdam? Procesresultaten en verdiepend onderzoek naar dualiteit*. Rotterdam: EUR en OBI

Huijnk, W., J. Dagevos, M. Djundeva, D. Schans, E. Uiters, A. Ruijsbroek en M. de Mooij (2021) (red.). *Met beleid van start. Over de rol van beleid voor ontwikkelingen in de positie en levenssituatie van Syrische statushouders*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Lodenstein, E., Vermeulen, E., & 't Hooft, S. (2024). *Wachten of werken. Mogelijkheden voor arbeidsparticipatie van asielzoekers en ondersteuning door G40-gemeenten*. Platform31.

Partnership agreement COA, UWV en VNG, periode 1-1-2025 – 31-1-2025

Plan van Aanpak Eindhoven 'Pilot asielzoekers naar werk'.

Projectplan pilot Zaanstad 'Pilot Bevorderen arbeidsparticipatie asielzoekers en niet (permanent) gehuisveste statushouders'.

Projectplan Nijmegen 'Bevorderen van de arbeidsparticipatie van asielzoekers en niet (permanent) gehuisveste statushouders'.

Provan, K.G & Kenis, P. N. (2008), *Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness*, Journal of Public Administration Research and Theory, vol. 18 , no. 2, pp. 229-252 .

Presentatie gemeente Zaanstad 'Pilot asielzoekers naar werk in Zaanstad'.

Shawki, S., Attar, Y, Tielens, P., Lafay, S., & Frissen, R. (2024). *Toeleiding naar werk vanuit het azc*. Amsterdam: OpenEmbassy.

Statushouders en werk. Een praktische gids voor werkgevers. Charterdocument. Den Haag, SER, juni 2022.

Vervliet, T., & Heyma, A. (2024). *Ruimere werkmogelijkheden asielzoekers. Maatschappelijke kosten-batenanalyse op hoofdlijnen*. Amsterdam: SEO economisch onderzoek.

Witvliet, M., Belhaj-Haddou, S., Mack, A., van der Zwan, R. (2026). *Tussenevaluatie Wet inburgering 2021*. Amsterdam: Regioplan.

Bijlage 4 Activiteiten en beoogde resultaten van de drie pilots

In hoofdstuk 3 van dit rapport is voor elke pilot een visuele weergave gemaakt met daarin een overzicht van de betrokkenen en inzet bij de pilot, de activiteiten, beoogde resultaten en doelen van de pilot. In deze bijlage lichten we per pilot de activiteiten en beoogde resultaten uit de visuele weergave nader toe.

Pilot Zaanstad

Activiteiten

In het plan van aanpak waren beoogde resultaten, inzet en betrokkenen opgenomen, maar geen expliciete activiteiten. Die activiteiten beschrijven we hieronder zoals die gaandeweg de pilot zijn ingezet om de beoogde resultaten te behalen.

- **Samenwerking**

Activiteiten die zich richten op de samenwerking betreffen verschillende overlegstructuren, als ook tussentijdse afstemming en evaluatieve gesprekken. Op basis daarvan wordt gewerkt aan de beoogde resultaten zoals het bepalen wie betrokken moet worden, en het komen tot een duidelijk werkproces met heldere rol- en taakverdeling. Aan de start van de pilot (voor 01-01-2025) vonden er driewekelijkse overleggen plaats met managers en beleidsadviseurs van COA, UWV en gemeente, waarin de betrokkenen de randvoorwaarden op orde probeerden te brengen voor de uitvoering van de pilot. Na die periode vonden er tweewekelijkse overleggen plaats met uitvoerenden vanuit de drie partijen en Werkom. Tussentijds vindt afstemming plaats bij knelpunten en worden er op incidentele basis evaluatiegesprekken gevoerd tussen verschillende betrokken partijen in relatie tot activiteiten, zoals de uitvoering van de Werkbalie.

- **Dienstverlening aan bewoners**

Meerdere activiteiten richten zich op de dienstverlening aan bewoners, namelijk een Meedoenbalie, het delen van vacatures, een Werkbalie, informatiebijeenkomsten, het bezoeken van banenmarkten, trainingen en workshops.

Meedoenbalie

De Meedoenbalies zijn een centrale plek op COA-locaties waar bewoners terecht kunnen voor een breed participatieaanbod. Voor 38 Meedoenbalies heeft het COA subsidie van het ministerie van SZW ontvangen en wordt samengewerkt met lokale vrijwilligerscentrales. Op 90 locaties zijn 'light' varianten zonder subsidie en zonder structurele samenwerking met vrijwilligerscentrales ingericht. Binnen de pilot is de Meedoenbalie doorontwikkeld om bewoners naar werk te begeleiden als een specifieke participatievorm. Op beide opvanglocaties in Zaanstad wordt de Meedoenbalie op dit moment iedere week georganiseerd. Bewoners kunnen daar ook hun interesse delen om naar werk te worden begeleid. Vrijwilligers (bewoners die zelf al verder zijn in hun proces, bijvoorbeeld omdat ze al meer actief participeren in de samenleving) helpen bij de inventarisatie van interesse bij bewoners, hun voorkeuren en wat bewoners kunnen en informeren bewoners over de eisen van werkgevers en de dienstverlening.

Werkbalie

De Werkbalie kan worden gezien als een aanvulling op de Meedoenbalie, specifiek gericht op arbeidsparticipatie. Tijdens de Werkbalie wordt een bewoner naar werk begeleid door middel van een gesprek met een werkgever, WSP-adviseur, jobhunter of uitzendbureau. De Werkbalie duurt normaal gesproken een dagdeel. Op de locatie waar de Werkbalie het vaakst is georganiseerd, vindt deze plaats in een lokaal op de opvanglocatie op woensdag tussen 9.00-12.30. Op die momenten kunnen bewoners kennismaken met werkgevers of bij hen solliciteren. Daarnaast kunnen ze vragen stellen aan WSP-adviseurs over arbeidsparticipatie.

Een andere mogelijke functie van de Werkbalie is het komen tot een voorselectie van kandidaten door betrokken professionals. De professionals maken zo'n selectie op basis van het beschikbare aanbod aan vacatures en de profielen en ambities van de kandidaten. Bewoners moeten zich voor de Werkbalie aanmelden of worden uitgenodigd door WSP-adviseur, uitzendbureau of werkgever. Bewoners worden voor de Werkbalie uitgenodigd op basis van de eerdere inventarisatie tijdens de Meedoenbalie of hun reactie op een vacature, bijvoorbeeld via de QR-code, waarbij zij hun gegevens hebben achtergelaten.

Bewoners kunnen voor de Werkbalie een afspraak maken. In een digitale agenda kunnen bewoners zich aanmelden voor een gesprek met een WSP-adviseur. De afspraken, tijdsindeling en organisatie van de gesprekken tussen werkgevers en bewoners wordt gedaan door de werkgever zelf in direct contact met de bewoner. In de praktijk is er ook inloop buiten

een afspraak om waarbij bewoners de ruimte binnenlopen om hun vraag aan WSP-adviseurs te stellen. Doorgaans worden zij dan alsnog te woord gestaan, wanneer daar ruimte voor is.

Delen van vacatures

Het delen en up-to-date houden van vacatures is een belangrijk onderdeel van de dienstverlening aan bewoners. Werkgevers stellen zelf vacatures op met een QR-code. Via de QR-code kunnen bewoners op de vacature reageren en hun contactgegevens achterlaten. Die vacatures worden als posters opgehangen bij de Meedoenbalie en de Werkbalie. Het up-to-date houden en delen van vacatures is voornamelijk een taak die ligt bij de betrokken COA-medewerkers.

Trainingen en workshops

Een andere activiteit die wordt ingezet voor de dienstverlening aan bewoners is het aanbieden van trainingen en workshops. Een aantal workshops is gedurende de pilotperiode georganiseerd op de COA-locaties, al is dit niet noodzakelijk beoogd in het projectplan. Omdat deze echter ook gericht zijn op arbeidsparticipatie, en dezelfde medewerkers van COA daarbij betrokken zijn als bij de pilot, kunnen deze activiteiten ook deels worden gezien als onderdeel van de pilot. Deze workshops zijn bijvoorbeeld gericht op het maken van een cv of solliciteren, en worden opgezet en uitgevoerd door vrijwilligers (bewoners), met hulp van COA-medewerkers. Daarnaast is er uit het pilotbudget een training extern ingekocht. Dit betreft de training Nederlandse arbeidsmarkt en Nederlandse (werk)cultuur. De training heeft als doel om deelnemers kennis en vaardigheden bij te brengen om te participeren op de Nederlandse arbeidsmarkt, waaronder kennis van de rechten en plichten, de Nederlandse werkcultuur, en procedures. Een belangrijke aanleiding voor het aanbieden van de training is dat cultuurverschillen en onbekendheid met de Nederlandse arbeidsmarkt regelmatig een belemmering vormen in de arbeidsparticipatie van azc-bewoners.

Elke training bestaat uit twee sessies van elk 2,5 uur. De training wordt aangeboden bij genoeg aanmeldingen. In elke training is plaats voor maximaal twintig deelnemers, en de training wordt aangeboden in het Engels, Nederlands en Arabisch. Geïnteresseerden kunnen zich voor de training aanmelden via een QR-code op een poster. De training vindt plaats in een van de lokalen op de azc-locatie. Bewoners die door de dienstverlening willen worden begeleid naar werk kunnen zich voor de training aanmelden. Het is de bedoeling dat zij de training volgen zodra ze hun interesse uiten in een vacature en via de dienstverlening uit de pilot verder willen worden begeleid naar werk. Ze kunnen de training het best volgen voordat ze naar de Werkbalie komen. Ook werkgevers worden door de betrokken medewerkers uit de pilot geïnstrueerd om de bewoners die zij bij de Werkbalie spreken, te wijzen op de verwachting dat de kandidaat deelneemt aan de pilot, al voordat er verdere stappen worden ondernomen in het sollicitatieproces. Hoewel het in de praktijk lastig is deelname verplicht te stellen, wordt deelname wel nadrukkelijk verwacht. In de praktijk zijn er ook kandidaten die in dienst zijn genomen bij een werkgever zonder de training te hebben gevolgd.

Banenmarkten en bijeenkomsten

Tot slot worden er met bewoners ook banenmarkten bezocht en bijeenkomsten georganiseerd met meer informatie over werken, bijvoorbeeld speciaal gericht aan jonge bewoners. Het is de bedoeling om in de verlenging van de pilot vaker jongerenbijeenkomsten te organiseren over werk en opleiding, voor jongeren tussen 18-23 jaar, in samenwerking met het Jongerenloket van gemeente Zaanstad.

- **Dienstverlening aan werkgevers**

De WSP-adviseurs en de jobhunter zetten zich in voor het zoeken, werven en adviseren van werkgevers. Dat gebeurt door middel van het benaderen van eigen contacten, maar ook door het bezoeken van banenmarkten samen met bewoners en het organiseren van webinars/informatiebijeenkomsten. De jobhunter richt zich op Nederlandse werkgevers en deels op Arabische werkgevers. Ze gebruikt haar eigen ervaring als (ex)vluchteling om werkgevers over de drempel te trekken, en ook het feit dat ze Arabisch spreekt en haar kennis van Arabische werkgevers en hun (werk)cultuur zet ze in om deze werkgevers te overtuigen.

Met de verschillende activiteiten worden werkgevers geïnformeerd over het in dienst nemen van deze doelgroep, wordt gewerkt aan het ontzorgen en wegnemen van aannames en twijfels, en het enthousiasmeren van werkgevers om bewoners in dienst te nemen. Ook informatieflyers voor werkgevers worden hierbij ingezet, ontwikkeld in samenwerking tussen UWV, Werkom en de gemeente. Voor het benaderen van werkgevers wordt ook afstemming gezocht met accounthouders werkzaam bij UWV, die bijvoorbeeld de flyer delen met de werkgevers in hun netwerk. Tot slot is het delen van succesverhalen in de media een manier die in de pilot is ingezet om werkgevers te enthousiasmeren en inspireren.

- **Voorgenomen nieuwe activiteiten**

In de tijd dat we de rapportage opstelden en de laatste interviews voerden, waren er nog verschillende activiteiten die de betrokkenen binnen pilot willen (door)ontwikkelen. De verlenging van de pilot geeft daar ruimte voor. Een van de activiteiten is het (meer) inzetten van **werknemersdienstverlening**. Het gaat daarbij om instrumenten die door UWV worden aangeboden die werknemers ondersteunen in het werk, zoals een taalcursus. Tot slot willen betrokkenen in de pilot, en dan met name de werkgeversadviseurs van WSP/UWV, de komende periode meer dan voorheen inzetten op het bieden van **nazorg** gericht op wanneer een bewoner al in dienst is getreden, bijvoorbeeld door te informeren hoe het nu met de werknemer en werkgever gaat en of er nog extra ondersteuning nodig is.

Beoogde resultaten

De verschillende beoogde resultaten uit de visuele weergave beschrijven we hieronder thematisch, onderverdeeld naar de niveaus van samenwerking, dienstverlening aan bewoners en dienstverlening aan werkgevers.

- **Samenwerking**

- In het projectplan heeft de pilot als beoogd resultaat opgenomen dat ze tot een beschrijving willen komen van een efficiënt proces in de keten inclusief klantreis, dat voor de doelgroep zelf, de werkgevers en de betrokken partners duidelijk is. Ook in de interviews wordt een 'soepel' lopend werkproces als nastrevenswaardig resultaat genoemd, waar ook een duidelijke rol- en taakverdeling en afspraken tussen de verschillende betrokkenen wordt genoemd.
- Een ander beoogd resultaat, was het bepalen welke partijen betrokken moeten worden bij de arbeidsparticipatie van azc-bewoners.
- Een derde beoogd resultaat betreft het maken van een overzicht van aanbevelingen waarmee de pilot een reguliere succesvolle werkwijze zou kunnen worden. In de verlenging van de pilot, die vanaf februari tot 1 juli 2026 loopt, willen de betrokken partijen meer aandacht hebben voor wat nodig is om tot een reguliere werkwijze te komen.

- **Dienstverlening aan bewoners**

- Een van de belangrijkste doelen die worden beoogd in de pilot is het aan het werk helpen van azc-bewoners. Als beoogd resultaat daarbij, wordt in het projectplan een streven gekoppeld aan het aantal bewoners dat middels de dienstverlening aan werk is geholpen: in 2025 willen de partners tenminste tien procent van de asielzoekers aan een baan helpen.
- Het motiveren van bewoners om legaal boven illegaal werk te verkiezen, wordt regelmatig genoemd als gewenst resultaat tijdens de interviews, en komt ook in het projectplan van de pilot terug als beoogd resultaat: bewoners die illegaal werken verleiden tot legaal werken.
- Een ander beoogd resultaat was dat 'alle met asielzoekers en statushouders die graag willen én kunnen werken wordt gesproken over de kansen en mogelijkheden op de arbeidsmarkt.'
- Onderdeel van de beoogde resultaten, was het komen tot een werkproces dat duidelijk is voor bewoners en andere betrokkenen.

- **Dienstverlening aan werkgevers**

- In het projectplan is geen expliciet doel richting werkgevers opgenomen, behalve het gewenste resultaat dat het werkproces niet alleen duidelijk is voor betrokkenen uit het projectteam en bewoners, maar ook voor werkgevers. In de interviews met leden uit het projectteam en in notities wordt als gewenst resultaat ook gewezen op genoeg animo en vacatures voor legaal werk bij werkgevers, enthousiasme om bewoners in dienst te nemen en het (daar-toe) wegnemen van aannames en zorgen.

Pilot Nijmegen Activiteiten

- **Samenwerking**

De belangrijkste activiteiten binnen de samenwerking zijn de terugkerende overleggen met de pilotdeelnemers. Gedurende de pilot is de overlegstructuur aangepast. In het plan van aanpak werd uitgegaan van twee structuren, namelijk een kerngroep en een procesgroep. De kerngroep houdt zich bezig met de uitvoering op de locaties en de procesgroep monitort het projectplan en legt verslag van bevindingen en resultaten. In de praktijk is deze aanpak niet gevolgd en is er tot eind 2025 gekozen voor één overlegstructuur waar alle betrokken pilotdeelnemers bij aansloten. De reden hiervoor was dat deze overleggen toch lastig waren om te scheiden, omdat er overlap zat in de besprekpunten. Eind 2025 is besloten om dit aan te passen en de volgende vorm te hanteren: één overleg met alle pilotdeelnemers, de projectgroep

(zowel strategisch als uitvoerend) en één overleg met alle deelnemers die verantwoordelijk zijn voor de praktische uitvoering. De wens van de pilotdeelnemers was om structureler de uitvoering te kunnen bespreken. Naast deze vastgelegde overleggen hebben de pilotdeelnemers onderling regelmatig contact. Dit geldt met name voor de coördinator Meedoenbalie en de adviseur werkgeversdienstverlening.

- **Dienstverlening bewoners**

Een belangrijk onderdeel van de dienstverlening van de bewoners bestaat uit de Meedoenbalie en de daaraan gekoppelde Werkbalie. De Meedoenbalie is een bestaande vorm van dienstverlening die op twee azc-locaties in Nijmegen aanwezig is. Deze Meedoenbalie is een plek waar bewoners terecht kunnen voor informatie over verschillende activiteiten en er worden via deze balie activiteiten aangeboden in de omgeving. De Vrijwilligerscentrale is hierbij ook aanwezig. Toen de officiële landelijke pilot in Nijmegen startte heeft ook UWV in Nijmegen een rol gekregen in de bemiddeling van asielzoekers naar werk. Hiervoor is een Werkbalie opgezet. De adviseur werkgeversdienstverlening van UWV en de consulent bedrijfsdienstverlening van WerkBedrijf sluiten om en om op twee azc-locaties aan.

De Meedoenbalie (COA), Werkbalie (UWV/WerkBedrijf) en de Vrijwilligerscentrale zitten met drie tafels naast elkaar, waardoor het de uitstraling heeft van één balie. Wanneer een bewoner met een vraag komt die eigenlijk bij de andere 'balie' hoort, kan de dienstverlener deze persoon direct doorverwijzen. De balies zitten in dezelfde ruimte als de Meldplichtbalie en zijn in de ochtend van 10.00 tot 12.00 open. De balies zitten zo in het zicht van de bewoners, omdat iedere bewoner zich moet melden. Op de balies ligt informatie over activiteiten en werk en liggen vacatures met QR-codes, waar bewoners direct op kunnen solliciteren. Bewoners worden hier ter plekke geholpen met vragen over bestaand werk of met sollicitaties. Wanneer bewoners bijvoorbeeld vragen hebben over de voortgang van hun sollicitatie neemt de adviseur werkgeverdienstverlening meteen contact op met bedrijf. Iedere bewoner wordt begroet en er wordt een kort praatje gemaakt. De namen van de bewoners met wie gesproken is worden genoteerd ter documentatie. Een bijkomend voordeel van de gesprekken met bewoners op de Meedoen- en Werkbalie is dat de coördinator Meedoenbalie van het COA in kaart kon brengen waar bewoners behoefte aan hebben. Vanuit deze behoefte is een cv-training georganiseerd. Vanwege de animo onder bewoners is besloten om deze workshop met enige regelmaat in te plannen. Het UWV sluit ook bij deze workshops aan, om te vertellen over de praktijk. De coördinator Meedoenbalie geeft aan dat deze cv-trainingen ook buiten de pilot om zouden zijn opgestart. Deze passen binnen de bredere trend vanuit het COA om zich te richten op ondersteuning naar betaald werk. Hiernaast verzorgt het COA ook andere trainingen, zoals voorbereiding op sollicitatiegesprekken en geeft het COA informatie over regelgeving gericht op werken in Nederland. Ook heeft de coördinator ervoor gezorgd dat er een meedoen-ambassadeur is aangesteld; dit is een azc-bewoner die andere bewoners ondersteunt bij hun zoektocht naar werk.

Naast asielzoekers richt de pilot zich in Nijmegen ook op statushouders die wonen in een azc, die gekoppeld zijn aan het Rijk van Nijmegen. De begeleiding naar werk van deze doelgroep loopt via WerkBedrijf Rijk van Nijmegen. Een groot deel van deze statushouders woont in Hotel Nimma. Hier is geen Meedoenbalie en Werkbalie gevestigd. WerkBedrijf Rijk van Nijmegen is wel regelmatig aanwezig op deze locatie om bewoners informatie te geven over werk. De dienstverlening aan deze doelgroep vanuit WerkBedrijf Rijk van Nijmegen en het COA is nog in ontwikkeling. Het WerkBedrijf en het COA hebben een informatiebijeenkomst georganiseerd gericht op werk. De bijeenkomst wordt binnenkort herhaald voor degenen die er niet bij konden zijn.

- **Dienstverlening werkgevers**

De dienstverlening aan werkgevers loopt grotendeels direct via een-op-een contact tussen UWV (werkgeversadviseur), WerkBedrijf Rijk van Nijmegen (consulent bedrijfsdienstverlening) en de werkgevers. Verder is er tijdens de pilot eenmalig een werkgeversbijeenkomst georganiseerd gericht op het voorlichten van werkgevers over azc-bewoners en werk. Hier lag de nadruk op uitleg over het proces rondom de TWV.

- **Beoogde resultaten**

De verschillende beoogde resultaten uit de visuele weergave beschrijven we hieronder thematisch, onderverdeeld naar de niveaus van samenwerking, dienstverlening aan bewoners en dienstverlening aan werkgevers.

- **Samenwerking**

In het plan van aanpak staat genoemd dat de betrokken partijen in beeld willen krijgen hoe de structuur in begeleiding en ondersteuning van asielzoekers naar werk het beste kan worden vormgegeven.

- **Dienstverlening aan bewoners**

- Gerelateerd aan de dienstverlening aan azc-bewoners beoogt de pilot in kaart te brengen aan welke aanvullende dienstverlening bewoners behoefte hebben.
- Ook is als beoogd resultaat opgenomen het vergroten van de zichtbaarheid van wat de organisaties kunnen doen in de arbeidstoeleiding voor bewoners.

- **Dienstverlening aan werkgevers**

Het projectplan beschrijft het ondersteunen van werkgevers in hun vraag naar meer personeel als beoogd resultaat van de dienstverlening aan werkgevers.

Pilot Eindhoven

Activiteiten

- **Samenwerking**

Bij aanvang van de pilot hebben de partijen doelen gesteld en afspraken gemaakt. Mede op basis van de evaluatie en geleerde lessen werkt gemeente Eindhoven het proces van opvang tot werk en doorlopende lijnen nader uit. Daarbij wordt ook gekeken welke aanvullende middelen en maatregelen nodig zijn om asielzoekers naar werk te bemiddelen en aan het werk te houden.

De partijen hebben de samenwerking tussen de verschillende partijen vastgelegd in procesplaten. Hierin staat beschreven welke stappen er gezamenlijk nodig zijn om een asielzoeker naar werk te begeleiden en wanneer een asielzoeker aan het werk is. Ook staat beschreven wat elke partij doet in de begeleiding van asielzoekers naar werk en wanneer een asielzoeker aan het werk is.

De samenwerking heeft in Eindhoven de volgende structuur: een tactisch overleg, een operationeel overleg en een doorstroomoverleg. Aan het tactische en operationele overleg sluiten alle partijen binnen de pilot aan, alleen de individuele deelnemers zijn anders. Aan het tactische overleg nemen beleidsmedewerkers deel en in het operationele overleg zitten de personen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering.

De pilot sluit via het beleidsplan Welkom in Eindhoven aan op de programmastructuur asiel en migratie. Voor de pilot zelf is inmiddels ook een stuurgroep opgezet met het management van de verschillende partijen, waaronder migratie, WGT, Ergon en de gemeente Eindhoven.

- **Dienstverlening aan bewoners**

In Eindhoven verzorgen zowel Wasbeer en Pauw als het COA de dienstverlening voor de bewoners. Op de locaties waar Wasbeer en Pauw aanwezig is worden workshops gegeven die zijn opgebouwd in twee sprints. Elke sprint heeft zijn eigen thema. De eerste sprint gaat over het uitzoeken van eigen kwaliteiten. De tweede sprint gaat over planning en organisatie in brede zin. Binnen deze sprints worden verschillende workshops gegeven, waaronder een workshop over werk, gericht op het opstellen van een cv, het sollicitatieproces en de werkcultuur. Het aanbod van de workshops wordt qua inhoud en tijden aangepast aan de behoeften van de bewoners en hoever ze in hun participatieproces zijn. Bewoners hebben mentoren van Wasbeer en Pauw, die zijn verantwoordelijk voor contact tussen bewoner en werkgever en voor het beantwoorden van vragen vanuit werkgevers. Wasbeer en Pauw zorgt ervoor dat bewoners deelnemen aan de rondleidingen die worden georganiseerd door Ergon en zijn hier met medewerkers aanwezig.

Op de COA-locaties is de Meedoenbalie gevestigd. Deze balie is één keer in de week, in de middag geopend voor de bewoners. Ze kunnen hier terecht met hun vragen over participatie in brede zin, waaronder werk. De coördinator Meedoenbalie beantwoordt hier vragen van asielzoekers over werk en participatie en begeleidt hen naar werk of andere vormen van participatie. De coördinator verzamelt het aanbod dat binnenkomt bij het azc en brengt het onder de aandacht van bewoners via de Meedoenbalie. Andersom zet ze bewoners die willen werken door naar de accountmanager WGT van de gemeente. Ook vult de coördinator een registratiesysteem in over de bewoners, zodat duidelijk is hoe het met de bewoner gaat. Het COA biedt ook de mogelijkheid voor bewoners om als tussenstap naar werk op de COA-locatie te werken. Dit is vrijwilligerswerk met een kleine vergoeding.

Een andere reguliere activiteit, waar ook asielzoekers aan kunnen deelnemen, zijn banenbabbels. Op dit evenement maken werkgevers een praatje met werkzoekenden die via Ergon op zoek zijn naar een baan. Deze banenbabbels organiseert Ergon in samenwerking met WGT.⁴⁹

⁴⁹ [BanenBabbel - Ergon](#)

- **Dienstverlening aan werkgevers**

Alle partijen die binnen de pilot een rol hebben, organiseren gezamenlijk werkgeversbijeenkomsten. Gedurende dit onderzoek zijn er twee werkgeversbijeenkomsten geweest en er staat er nog één op de planning. Werkgevers krijgen hier informatie van de verschillende partijen en kunnen gezamenlijk informatie en kennis uitwisselen en elkaar vragen stellen. Hier zijn zowel werkgevers die geïnteresseerd zijn in het in dienst nemen van asielzoekers als werkgevers die asielzoekers in dienst hebben aanwezig. Op deze bijeenkomsten wordt ook het belang van asielzoekers in dienst nemen benadrukt. Daarnaast hebben de verschillende partijen een-op-eencontact met werkgevers. Dit contact heeft verschillende doelen: werkgevers enthousiasmeren en motiveren om asielzoekers aan te nemen, ze helpen met het in dienst nemen van asielzoekers en het beantwoorden van vragen wanneer een asielzoeker in dienst is. Het WGT richt zich in dit contact op de voorkant; wanneer een asielzoeker in dienst is, neemt een andere partij het contact met de werkgever over. Gedurende het onderzoek lag deze verantwoordelijkheid in de praktijk bij Wasbeer en Pauw, omdat er nog geen asielzoekers vanuit het COA waren geplaatst. In Eindhoven is er een informatiedocument gemaakt voor werkgevers die geïnteresseerd zijn om asielzoekers in dienst te nemen. Dit document ontvangen werkgevers tijdens werkgeversbijeenkomsten.

Beoogde resultaten

- **Samenwerking**

Alle betrokken partijen in de pilot zien als beoogd resultaat het versterken van de samenwerking op het gebied van begeleiding van asielzoekers.

- **Dienstverlening aan bewoners**

- In de dienstverlening aan bewoners beogen de partijen een verschuiving te maken naar het begeleiden van bewoners naar betaald werk.
- Ook is het beoogde resultaat geformuleerd dat asielzoekers vaardigheden opdoen die bijdragen aan de arbeidsparticipatie.

- **Dienstverlening aan werkgevers**

De dienstverlening aan werkgevers moet leiden tot meer kennis en meer enthousiasme onder werkgevers over het in dienst nemen van asielzoekers.

Regioplan

Transformatorweg 38
1014 AK Amsterdam
T +31(0)20 531 53 15
www.regioplan.nl



REGIOPLAN
PARTNER VOOR MAATSCHAPPELIJKE IMPACT