



# Informatieoverdracht COA

## *Eindrappage*

## - EINDRAPPORTAGE -

### Auteurs

Annemieke Mack, MSc (RegioPlan)  
dr. Jeanine Klaver, dr. Vanja Lujic (RegioPlan)  
Dr. Inge Versteegt (UU),  
Prof. dr. J. D. ten Thije (UU)

M.m.v. Kristen Martina, MSc. (RegioPlan)



Amsterdam, 13 december 2021  
Publicatienr. 20147

© 2021; Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.  
Auteursrechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden  
verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk,  
fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder  
voorafgaande schriftelijke toestemming van het WODC.

# Inhoudsopgave

|                                                                                             |                    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|
| <a href="#">Voorwoord</a>                                                                   |                    |
| <a href="#">1 Inleiding en verantwoording</a>                                               | <a href="#">1</a>  |
| 1.1 De aanleiding                                                                           | 1                  |
| 1.2 Doel- en vraagstelling                                                                  | 1                  |
| 1.3 Methode                                                                                 | 2                  |
| 1.4 Corona en het onderzoek                                                                 | 6                  |
| 1.5 Leeswijzer                                                                              | 6                  |
| <a href="#">2 Literatuurverkenning: informatieoverdracht aan asielzoekers</a>               | <a href="#">11</a> |
| 2.1 Inleiding                                                                               | 11                 |
| 2.2 Algemene noties bij de informatieoverdracht aan asielzoekers                            | 11                 |
| 2.3 Aansluiting op behoeften: het doel van de communicatie                                  | 13                 |
| 2.4 Taalvaardigheid, meertaligheid en mediawijsheid                                         | 17                 |
| 2.5 Rol van de tolk/vertaler                                                                | 20                 |
| 2.6 Beeldvorming en ervaringen van asielzoekers met de overheid                             | 22                 |
| 2.7 Culturele verschillen in communicatiestijl                                              | 24                 |
| 2.8 Interculturele vaardigheden in de communicatie                                          | 27                 |
| <a href="#">3 De inrichting van de informatievoorziening in de eerste opvangfase</a>        | <a href="#">32</a> |
| 3.1 Inleiding                                                                               | 32                 |
| 3.2 Opvang van asielzoekers en informatievoorziening door COA: de taakopdracht              | 32                 |
| 3.3 De opzet van de informatievoorziening aan asielzoekers                                  | 33                 |
| 3.4 Uitvoering in de praktijk en ervaringen van medewerkers                                 | 36                 |
| 3.5 Informatievoorziening in tijden van Corona                                              | 39                 |
| 3.6 Reflectie                                                                               | 40                 |
| <a href="#">4 Asielzoekers aan het woord: informatieoverdracht in de praktijk</a>           | <a href="#">42</a> |
| 4.1 Inleiding                                                                               | 42                 |
| 4.2 Contact met COA-medewerkers                                                             | 42                 |
| 4.3 Informatievoorziening bij aankomst                                                      | 43                 |
| 4.4 Ervaringen met verschillende vormen van informatieoverdracht                            | 46                 |
| 4.5 Reflectie                                                                               | 50                 |
| <a href="#">5 Verbetermogelijkheden informatievoorziening</a>                               | <a href="#">55</a> |
| 5.1 Inhoud van de informatievoorziening                                                     | 55                 |
| 5.2 Uitvoering van de informatievoorziening                                                 | 56                 |
| 5.3 Vaardigheden van COA-medewerkers                                                        | 57                 |
| 5.4 Gesproken talen en inzet van tolken                                                     | 58                 |
| 5.5 Digitale middelen                                                                       | 60                 |
| 5.6 Reflectie                                                                               | 60                 |
| <a href="#">6 Samenvatting en conclusie</a>                                                 | <a href="#">63</a> |
| 6.1 Aanpak onderzoek                                                                        | 63                 |
| 6.2 Inrichting en opzet van de informatieoverdracht                                         | 64                 |
| 6.3 Ervaringen van asielzoekers met de informatieoverdracht                                 | 66                 |
| 6.4 Verbetersuggesties voor de informatievoorziening in de eerste fase van opvang           | 67                 |
| 6.5 Tot slot                                                                                | 69                 |
| <a href="#">7 Summary and conclusions</a>                                                   | <a href="#">70</a> |
| 7.1 Study approach                                                                          | 70                 |
| 7.2 Design and organization of the information provision                                    | 71                 |
| 7.3 Experiences of asylum seekers regarding information provision                           | 73                 |
| 7.4 Suggestions for improving information provision during first phase of reception process | 75                 |
| 7.5 In conclusion                                                                           | 76                 |
| <a href="#">Bijlage 1 – Referenties</a>                                                     | <a href="#">78</a> |
| <a href="#">Bijlage 2 - Deelnemers focusgroep</a>                                           | <a href="#">84</a> |

# Voorwoord

Het voorliggende rapport bevat de resultaten van een onderzoek naar de informatievoorziening aan asielzoekers door het COA in het kader van het programma Wonen en Leven op een COA-locatie. Het onderzoek had tot doel om beter zicht te krijgen op de ervaringen van de asielzoekers met de informatievoorziening in de eerste fase na aankomst op een COA-locatie en welke suggesties er zijn voor het verbeteren van de informatievoorziening aan asielzoekers in de opvang.

Dit onderzoek is tot stand gekomen met behulp van de medewerking van vele personen. Een speciaal woord van dank gaat uiteraard uit naar de asielzoekers die bereid waren ons uitgebreid te woord te staan over hun persoonlijke ervaringen met de informatievoorziening door het COA. Daarnaast danken we de medewerkers van het COA en andere betrokken organisaties en experts voor hun bereidheid en openheid om hun ervaringen met de informatievoorziening aan asielzoekers in de opvang met ons te delen.

Tot slot bedanken wij de leden van de begeleidingscommissie voor de kundige en betrokken wijze waarop zij dit onderzoek hebben begeleid:

- de heer prof. dr. J.M.A. Hornikx, Radboud Universiteit, Faculteit der Letteren (voorzitter)
- mevrouw M. van Duijn, Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers
- de heer mr. S.G. Kok, Hogeschool Leiden
- mevrouw dr. I.C. van Liempt, Universiteit Utrecht, Faculteit Geowetenschappen
- de heer drs. C.S. van Nassau, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (projectbegeleider)

Amsterdam, 13 december 2021

Jeanine Klaver  
Projectleider



# Inleiding en verantwoording

# 1

# 1 Inleiding en verantwoording

## 1.1 De aanleiding

Op 1 juli 1994 is de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers (de Wet COA) in werking getreden. Bij deze wet is het COA opgericht en zijn de taken van het COA vastgelegd. Deze taken omvatten het bieden van onderdak, de begeleiding naar een toekomst in Nederland of daarbuiten, het verwerven en beheren van opvanglocaties, het handhaven van veiligheid en leefbaarheid binnen de opvanglocaties en het voorzien van asielzoekers van de noodzakelijke middelen.

In de eerste periode na aankomst ontvangen bewoners informatie over het wonen op en rondom een COA-locatie. Sinds 2016 ondersteunt het programma *Wonen en leven op een COA-locatie* (WLCL) de overdracht van informatie over onderwerpen als zorg, veiligheid, verstrekkingen, huisregels, rechten en plichten, omgangsvormen en wet- en regelgeving in Nederland. Het programma is onderdeel van de basisopvang en is er voor iedere bewoner, ongeacht de fase in de asielprocedure. Deze informatievoorziening betreft de thema's rondom veiligheid, zelfredzaamheid en leefbaarheid in de opvanglocatie en van de asielzoekers. Het gaat daarbij om zaken zoals eerste levensbehoeften, medische voorzieningen, bewegingsvrijheid en privacy. Het COA zet verschillende middelen in om deze informatie over te brengen, door onder meer individuele en groepsgesprekken, online via een website en door schriftelijk materiaal.

Het WLCL is in 2019 door het COA zelf geëvalueerd op basis van gesprekken met COA-medewerkers. Het perspectief van de asielzoekers zelf ontbreekt daarin nog. Het COA wilde meer inzicht krijgen in de ervaringen van de asielzoekers met de informatieoverdracht en heeft daarom aan het WODC gevraagd een onderzoek uit te zetten naar *hoe* asielzoekers deze informatievoorziening ervaren en *welke aanpassingen* eventueel nodig zijn om de informatievoorziening van het COA beter te laten aansluiten bij de informatiebehoefte van asielzoekers. Het onderzoek richt zich op de informatieoverdracht vanuit het COA in de eerste fase van de opvang.

## 1.2 Doel- en vraagstelling

Het doel van het onderzoek is om inzicht te bieden in:

- hoe asielzoekers de informatieoverdracht ervaren die zij in de eerste fase van opvang van het COA krijgen, en;
- aanknopingspunten voor eventuele verbeteringen in de informatieoverdracht vanuit het COA naar asielzoekers.

Het onderzoek beantwoordt de volgende vragen:

1. Wat biedt de literatuur aan praktische inzichten en randvoorwaarden voor een effectieve overdracht van informatie aan anderstaligen en personen uit een andere culturele setting? Welke mogelijk relevante ervaringen zijn opgedaan binnen andere domeinen, zoals de zorg, het onderwijs en lokale overheden?
2. Welke (formele en informele) momenten kunnen worden onderscheiden waarop het COA asielzoekers van informatie voorziet in de eerste fase van hun verblijf op een COA-locatie?
3. Hoe is de informatieoverdracht opgezet? Welke werkwijzen en instrumenten worden toegepast om met de verschillende talige en culturele achtergronden van asielzoekers om te gaan?
4. Tot welke doelgroepen richten de activiteiten zich? En met welk doel?
5. Hoe ervaren de betrokken asielzoekers de opzet en overdracht van informatie tijdens de door het COA georganiseerde activiteiten in de eerste fase van hun verblijf op een COA-locatie?
  - a. Begrijpen asielzoekers de informatie en voorziet deze in hun informatiebehoefte?
  - b. Hoe ervaren asielzoekers de vorm van informatieoverdracht (individueel/groepsgewijs, ingezette instrumenten/tools)?
  - c. Hoe ervaren asielzoekers de timing en de belasting van de informatieoverdracht?
  - d. In hoeverre zijn er verschillen in ervaringen tussen verschillende (sub)doelgroepen en locaties?
6. Op welke wijze zou de informatieoverdracht volgens de betrokken asielzoekers verder verbeterd kunnen worden, wat betreft inhoud, vorm en timing van de informatieoverdracht en vormgeving van de interculturele interactie?

7. Hoe verhouden de ervaringen en aanbevelingen van asielzoekers zich tot die van partijen die asielzoekers bijstaan in de opvang en in de asielprocedure?
8. Op welke wijze bieden de bestaande literatuur, en de ervaringen van asielzoekers en overige betrokken partijen aanknopingspunten voor mogelijke verbeteringen in de informatieoverdracht vanuit het COA?

### 1.3 Methode

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden, is gebruikgemaakt van verschillende kwalitatieve onderzoeksmethoden, te weten documentstudie en semi -gestructureerde interviews met asielzoekers en betrokkenen uit het werkveld (COA-medewerkers en andere partijen die asielzoekers bijstaan in de opvang en asielprocedure). We zijn gestart met documentstudie om bestaande informatie te vergaren over het WLCL- programma met de focus op hoe de informatieoverdracht door het COA aan de asielzoekers plaatsvindt. Per onderdeel van de informatievoorziening is in kaart gebracht wat het doel en de inhoud van de informatieoverdracht is, welke middelen worden ingezet en wanneer en door wie de informatie wordt aangeboden. Daarnaast is een uitgebreide literatuurverkenning gedaan met betrekking tot de wetenschappelijke inzichten rondom informatieoverdracht aan asielzoekers en goede praktijkvoorbeelden uit andere sectoren. In aanvulling op de documentstudie zijn gesprekken gevoerd met COA-medewerkers over hun praktijkervaringen met de informatievoorziening. Tevens is één (online) informatiebijeenkomst geobserveerd.<sup>1</sup> Vervolgens zijn semigestructureerde interviews gehouden met asielzoekers over hun ervaringen met de informatievoorziening binnen WLCL. Ten slotte hebben we gesproken met enkele vertegenwoordigers van andere organisaties die betrokken zijn bij de begeleiding, en is er een focusgroep met experts georganiseerd. De literatuurverkenning is uitgevoerd door Inge Versteegt van de Universiteit Utrecht. Het empirische onderzoek is uitgevoerd door de onderzoekers van RegioPlan.

Het onderzoek is kwalitatief van aard. In de gesprekken met asielzoekers zijn we op zoek naar inhoudelijke opvattingen over de informatievoorziening. In deze kwalitatieve benadering streven we daarom niet naar representativiteit, maar naar verzadiging. We hebben de ervaringen en meningen van asielzoekers geanalyseerd aan de hand van theoretische inzichten over informatievoorziening aan asielzoekers en anderstaligen. Door deze naast de ervaringen van COA-medewerkers en overige betrokkenen te leggen, passen we datatriangulatie toe. Hieronder volgt een toelichting op de verschillende onderdelen van het onderzoek.

#### Documentstudie

Ter voorbereiding op het veldwerk zijn documenten (handleidingen, werkmappen, infosheets voor asielzoekers, beleidskaders en interne evaluaties) van het COA bestudeerd om inzicht te krijgen in de opzet en vormgeving van de informatievoorziening aan asielzoekers in het kader van WLCL. Deze documenten zijn overigens niet vanuit een communicatieperspectief geanalyseerd op begrijpelijkheid en toegankelijkheid. Dat zou een apart onderzoek vereisen.

#### Interviews met COA-medewerkers

Daarnaast is ter voorbereiding gesproken met zes COA-medewerkers die betrokken waren bij de uitvoering en/of ontwikkeling van de verplichte onderdelen WLCL. In de gesprekken zijn we ingegaan op de ervaring van medewerkers en de uitvoering van de informatieoverdracht, zoals: de instrumenten en middelen die worden ingezet om de informatie over te brengen, de taal van de informatieoverdracht, de inzet van informele en formele tolken en de aard van contact met bewoners. Ook hebben we met twee COA-medewerkers op landelijk niveau gesproken, over de aanleiding en achtergrond van het WLCL programma.

<sup>1</sup> Oorspronkelijk was het de bedoeling om op drie locaties groepsbijeenkomsten uit het verplichte onderdeel van WLCL te observeren om zicht te krijgen op hoe deze bijeenkomsten in de praktijk verlopen. Vanwege corona zijn veel groepsbijeenkomsten niet doorgegaan en was observeren op locatie niet mogelijk.

### Literatuurstudie

In de literatuurstudie hebben we gezocht vanuit de zes thema's die in de eerste ontwerpfase van het onderzoek waren vastgelegd: communicatieve behoeften, taalvaardigheid en mediawijsheid, rol van de tolk/vertaler, beeldvorming en ervaringen met de overheid, culturele verschillen in communicatiestijl en interculturele vaardigheden van bewoners en medewerkers. Tijdens de looptijd van dit onderzoek heeft een masterstudent van de Universiteit Utrecht een onderzoek gedaan onder Syrische statushouders en hun ervaringen met de informatievoorziening door het COA (Al Kalaf, 2021). De bevindingen uit die scriptie zijn in deze literatuurverkenning meegenomen.

Via (voornamelijk) open-access-zoekmachines, waaronder Google Scholar, zijn wetenschappelijke bronnen gezocht. Ook is er gezocht naar evaluatierapporten van projecten en programma's gericht op asielzoekers en statushouders op websites van onderzoeksinstituten, waaronder Movisie, Verwey-Jonker Instituut, Pharos en RegioPlan. We hebben veel combinaties van zoektermen gebruikt, zoals: asylum, refugee, information, communication, need, trauma, best practice, translation, language, stereotypes, culture, prejudice, media, digital, literacy, enzovoorts. De zoektermen zijn zowel in het Engels als in het Nederlands ingevoerd, zodat er een combinatie ontstond van internationale publicaties, en beschrijvingen uit de Nederlandse context.

De zoektocht genereerde duizenden wetenschappelijke publicaties. Daarbij hebben publicaties na 2017 voorrang gekregen, om de aansluiting bij de hedendaagse praktijk te optimaliseren. Doorgaans zijn alleen bronnen uit de eerste vijf pagina's van de zoekresultaten gebruikt (van zowel de losse steekwoorden als ook bij de gecombineerde steekwoorden). De belangrijkste inzichten uit deze literatuurverkenning zijn meegenomen in de gespreksleidraden voor de interviews met de asielzoekers en COA-medewerkers.

### Onderzoek onder asielzoekers

Omdat er (beperkte) lokale verschillen zijn in de manier waarop de informatievoorziening aan asielzoekers wordt vormgegeven, hebben we ervoor gekozen om de gesprekken met de asielzoekers op zeven verschillende COA-locaties te voeren. In afstemming met het COA is ervoor gekozen om het onderzoek in gecombineerde azc-/pre-pol-locaties plaats te laten vinden, omdat op deze gecombineerde locaties met de verschillende onderdelen van het programma WLCL wordt gestart.

#### *Stapsgewijs selectie en benadering COA-locaties*

Als startpunt voor het selecteren van **zeven** locaties voor het onderzoek onder asielzoekers ontvingen we van het COA een lijst van alle gecombineerde azc-/pre-pol<sup>2</sup>-locaties. Deze zijn gesorteerd op basis van bezetting (groot, midden-groot en klein). We hebben vervolgens random zeven locaties geselecteerd die zijn benaderd met de vraag of ze bereid waren deel te nemen aan het onderzoek. Regelmatig gaven locaties aan niet mee te kunnen werken in verband met drukte (bijvoorbeeld rondom het vaccineren van bewoners). Ook zeiden meerdere locaties het WLCL programma niet te hebben gegeven in verband met corona, waardoor is besloten deze locaties uit te sluiten van onderzoek. In deze gevallen hebben we nieuwe locaties geselecteerd uit de lijst. Op basis van de contacten die we hadden met de verschillende locaties hebben we geen indicatie dat we hiermee een hele selectieve groep opvanglocaties hebben geselecteerd in het onderzoek (bijvoorbeeld alleen locaties waar de voorlichting goed verloopt), maar dat is niet helemaal uit te sluiten.

#### *Het werven van respondenten*

Respondenten zijn op twee manieren geworven bij de deelnemende locaties. Ten eerste is een flyer opgehangen (in het Engels, Arabisch en Tigrinya) met informatie over het onderzoek en contactgegevens van de onderzoekers; bewoners konden zichzelf vervolgens aanmelden. Ten tweede hebben we van de locaties een geanonimiseerde lijst van bewoners ontvangen, waarbij rekening is gehouden met diversiteit in opleidingsniveau en geslacht; variatie in bewoners die ook al vóór corona op locatie waren, als

<sup>2</sup> Pre-pol locaties zijn geen reguliere opvangvormen maar tijdelijke opvanglocaties die ingezet zijn vanwege de lange wachttijden bij de IND. Vanwege de lange verblijfsduur in een prepol is er voor gekozen om het reguliere voorlichtingsprogramma daar te starten. Anders zou het te lang duren voordat de asielzoeker de noodzakelijke informatie ontvangt om zich te redden op een locatie en in de samenleving.



ook bewoners die recentelijk aangekomen zijn; bewoners die Engels, Arabisch of Tigrinya spreken; bewoners die (alle) onderdelen van het WLCL-programma hebben gehad.

Op basis van deze lijst hebben wij respondenten random geselecteerd. We hebben in het Engels, Arabisch en Tigrinya een uitnodigingsbrief opgesteld met het doel en de inhoud van het gesprek waarmee COA-medewerkers de geselecteerde bewoners konden uitnodigen. Voor sommige locaties maakte een COA-medewerker vervolgens de afspraak tussen asielzoekers en interviewer, en van andere locaties kregen de onderzoekers contactgegevens van bewoners om een afspraak te maken. Met deze methode zijn uiteindelijk vooral respondenten geselecteerd die bereid waren deel te nemen aan een interview.

### Kenmerken respondenten

In totaal interviewden wij 23 asielzoekers en statushouders die nog woonachtig zijn op het azc. Wij spraken met een diverse groep asielzoekers wat betreft leeftijd en herkomstland. Wel interviewden wij relatief veel hoger opgeleiden.<sup>3</sup> Een deel van hen spreekt redelijk goed Engels. Ook verblijft het merendeel van de respondenten al geruime tijd op een azc. Het bleek moeilijk om recente bewoners en lager opgeleiden te werven voor een interview. Door corona konden wij niet fysiek op de locatie aanwezig zijn om gericht deze groepen op een andere manier te benaderen voor deelname aan het onderzoek.

De asielzoekers met wie is gesproken in dit onderzoek vormen dus geen afspiegeling van de groep asielzoekers op een azc. Om dit enigszins te ondervangen hebben we in de gesprekken met de asielzoekers ook gevraagd naar het beeld dat onze respondenten hebben van de ervaringen van mede-asielzoekers die bijvoorbeeld het Engels niet machtig zijn of laaggeletterd zijn. Dat geeft een indruk van andere ervaringen van andere groepen, maar geeft geen solide informatie over de ervaringen van de laaggeletterden met de informatievoorziening van het COA. De bevindingen die in dit rapport beschreven worden, kunnen daarom niet zonder meer vertaald worden naar de groep laaggeletterden. Voor de groep hoger opgeleiden hebben we wel een redelijke saturatie bereikt. Na de analyse van de eerste negentien interviews zijn nog vier interviews gehouden. Het beeld dat uit deze vier interviews naar voren kwam sluit grotendeels aan bij de bevindingen uit de eerste analyse.

Tabel 1.1 geeft een overzicht van de spreiding van de respondenten naar achtergrondkenmerken.

**Tabel 1.1 Overzicht van kenmerken respondenten (N=23)**

|                          | Kenmerk              | Aantal |
|--------------------------|----------------------|--------|
| <b>Geslacht</b>          | Man                  | 17     |
|                          | Vrouw                | 6      |
| <b>Leeftijd</b>          | 20-30 jaar           | 6      |
|                          | 31-40 jaar           | 5      |
|                          | 41-45 jaar           | 8      |
|                          | Ouder dan 45 jaar    | 4      |
| <b>Land van herkomst</b> | Eritrea              | 2      |
|                          | Afrika anders        | 3      |
|                          | Syrië                | 9      |
|                          | Midden-Oosten anders | 7      |
|                          | Turkije              | 2      |
| <b>Opleidingsniveau</b>  | Hoger onderwijs      | 17     |
|                          | Middelbaar onderwijs | 4      |
|                          | Basis onderwijs      | 2      |

<sup>3</sup> Exacte gegevens ontbreken, maar uit eerder survey onderzoek onder statushouders is bekend dat het gerealiseerde onderwijsniveau onder vluchtelingengroepen erg divers is en varieert van universitair geschoolden tot personen die niet of nauwelijks onderwijs hebben genoten. Een studie uit het SCP uit 2018 onder Syrische asielmigranten laat bijvoorbeeld zien dat 15% van de Syrische vluchtelingen ten hoogste basisonderwijs heeft genoten (Miltenburg en Dagevos, 2018). Onderzoek onder Afghanen, Irakezen en Somaliërs van een aantal jaar geleden rapporteert dat 30% of meer van de asielzoekers uit deze landen ten hoogste basisonderwijs had genoten (Vogels, 2011).

Vervolg tabel 1.1

|                               | Kenmerk              | Aantal |
|-------------------------------|----------------------|--------|
| <b>Verblijf op het azc</b>    | Korter dan een jaar  | 5      |
|                               | Eén tot twee jaar    | 10     |
|                               | Langer dan twee jaar | 8      |
| <b>Taal van het interview</b> | Engels               | 11     |
|                               | Arabisch             | 11     |
|                               | Tigrinya             | 1      |

#### *Uitvoering van de gesprekken*

De gesprekken zijn uitgevoerd in het Engels, Arabisch (door een Arabischspreekende interviewer met een vluchtelingenachtergrond) en Tigrinya (met behulp van een tolk). Op één locatie is een groepsgesprek georganiseerd, op de andere locaties is in verband met corona gekozen voor digitale individuele gesprekken. In overleg met het COA is in de meeste gevallen gekozen voor WhatsApp-videobellen, omdat de meeste bewoners hier gebruik van maken. Een aantal uur voorafgaand aan het interview is een reminder naar de respondent gestuurd, in bijna alle gevallen was de respondent voor de afspraak op tijd aanwezig.

In de gesprekken stond de ervaring van de asielzoekers met de informatieoverdracht centraal. Onder andere de volgende onderwerpen kwamen aan bod: contact met COA-medewerkers, informatiebehoefte, gesproken talen en ervaringen met de MyCOA website en met de tolken. De gespreksleidraad was gebaseerd op het theoretisch kader dat voortkwam uit de literatuurstudie.

Respondenten waren erg open over hun ervaringen, door het videobellen kon er (ondanks de digitale setting) een sfeer van vertrouwelijkheid gecreëerd worden. Voorafgaand aan de gesprekken is ook de onafhankelijkheid van de interviewers en de anonimiteit van het gesprek benadrukt. We hebben er bewust voor gekozen om ook asielzoekers te interviewen die al wat langer op het azc woonden en de pre-corona informatievoorziening nog hadden meegemaakt. Dit had als voordeel dat we konden spreken over de informatievoorziening in normale omstandigheden, maar het nadeel was dat respondenten zich niet altijd alle specifieke onderdelen van het WLCL-programma goed konden herinneren. Hierdoor konden we in de gesprekken niet altijd diep ingaan op hun ervaringen met specifieke programmaonderdelen en is daarnaast ook meer in algemene zin gesproken over de ervaringen met de informatievoorziening.

#### *Analyse*

Van elk interview is een gespreksverslag gemaakt. De verslagen zijn vervolgens geanalyseerd aan de hand van de onderzoeksvragen en de thema's die voortkomen uit de literatuur. We zijn daarbij zowel deductief of inductief te werk gegaan om zoveel mogelijk recht te doen aan de ervaringen van de asielzoekers.

#### *Interviews met overige stakeholders*

In de laatste fase van het onderzoek zijn tevens interviews gehouden met vertegenwoordigers van partijen die asielzoekers bijstaan in de opvang en de asielprocedure. In totaal zijn acht gesprekken gevoerd met medewerkers van VluchtelingenWerk, de GGD, GZA en beveiligers van Trigion. Het doel van deze interviews was om vanuit deze partijen de knelpunten te inventariseren die zij zien ten aanzien van de informatievoorziening aan asielzoekers door het COA, alsmede verbeteringsuggesties in kaart te brengen.

#### *Focusgroep*

Tot slot is een focusgroep gehouden met experts uit de wetenschap en praktijk van interculturele communicatie waarin de ervaringen van de asielzoekers en andere betrokkenen zijn vertaald naar aanbevelingen voor verbetering van de informatievoorziening aan diverse groepen asielzoekers (zie bijlage 2 voor een overzicht van deelnemers).

## 1.4 Corona en het onderzoek

In verband met corona zijn de activiteiten rondom het WLCL-programma anders vormgegeven dan normaal gesproken. Hierdoor konden wij niet de standaard werkwijze van het programma onderzoeken. Om dit te ondervangen, en om toch uitspraken te kunnen doen over WLCL onder ‘normale’ omstandigheden, hebben we zoals hierboven al genoemd, ook asielzoekers geselecteerd die al langer op de opvanglocatie wonen. Voor hen was het zo gezegd lastig om in detail terug te denken aan hoe zij de informatievoorziening in die eerste fase hebben ervaren. Daarnaast konden wij als gevolg van corona niet – zoals aanvankelijk voorzien – aansluiten bij vaste voorlichtingsgroepen om (groeps)interviews te houden op locatie en zijn dus vooral overgaan tot individuele (online) gesprekken. Ook hebben wij maar één (digitale) groepsbijeenkomst kunnen observeren. Ten slotte had de grote dynamiek in het veld naar aanleiding van corona implicaties voor de bereidheid van locaties om mee te werken aan het onderzoek. Oorspronkelijk zouden wij random gecombineerde azc-/pre-pol-locaties selecteren, maar omdat veel random gekozen locaties te druk waren, moesten we uiteindelijk in de praktijk meebewegen met de praktische mogelijkheden wat betreft deelnemende locaties.

## 1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt uitgebreid stilgestaan bij de literatuur met betrekking tot informatieoverdracht aan anderstaligen en asielzoekers en presenteren we enkele goede voorbeelden van praktijkervaringen met interculturele communicatie en informatieoverdracht aan anderstaligen in een aantal andere sectoren. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 de inrichting van de informatievoorziening in het kader van het programma Wonen en leven op een COA-locatie besproken en de ervaringen van de medewerkers met de uitvoering van het programma. In dit hoofdstuk hebben we tevens aandacht aan de wijze waarop het programma in de afgelopen periode als gevolg van de beperkende maatregelen in verband met COVID is uitgevoerd. In hoofdstuk 4 staan de ervaringen van de asielzoekers met de informatieoverdracht van het COA centraal. Mede op basis hiervan worden in hoofdstuk 5 aanknopingspunten voor eventuele verbeteringen in de informatieoverdracht vanuit het COA naar asielzoekers besproken. Tot slot worden in hoofdstuk 6 de conclusies gepresenteerd.



# Literatuurverken- ning: informatie- overdracht aan asielzoekers

# 2

## 2 Literatuurverkenning: informatieoverdracht aan asielzoekers

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van inzichten uit de wetenschappelijke literatuur en praktijkvoorbeelden verkend wat belangrijke uitgangspunten en randvoorwaarden zijn voor informatieoverdracht aan asielzoekers en anderstaligen (onderzoeksvraag 1).

*Wat biedt de literatuur aan praktische inzichten en randvoorwaarden voor een effectieve overdracht van informatie aan anderstaligen en personen uit een andere culturele setting? Welke mogelijk relevante ervaringen zijn opgedaan binnen andere domeinen, zoals de zorg, het onderwijs en lokale overheden?*

We behandelen een aantal specifieke factoren die relevant zijn voor het optimaliseren van de communicatie tussen overheid en asielzoekers. Deze zijn:

1. aansluiting van communicatiedoelen op de behoeften van asielzoekers;
2. taalvaardigheid, mediavaardigheid en het taalaanbod;
3. de rol van de tolk en vertaler;
4. beeldvorming en ervaringen van asielzoekers met de overheid;
5. culturele verschillen in communicatiestijl;
6. de aanwezigheid van interculturele competenties bij de medewerkers.

In de paragrafen 2.2 tot en met 2.8 lichten wij deze factoren nader toe. Na afloop van iedere paragraaf volgen de randvoorwaarden voor succesvolle communicatie. Tevens is bij ieder thema een praktijkvoorbeeld beschreven van 'good practice' uit gemeentelijk communicatiebeleid, toepassingen in de gezondheidszorg of in het onderwijs. Voor deze voorbeelden is gebruik gemaakt van diverse bronnen, die in de literatuurlijst staan. Hoewel de context van de informatievoorziening aan asielzoekers die hier beschreven wordt soms breder is dan de communicatie in de eerste fase van opvang, kunnen hieruit lessen getrokken worden die ook voor het programma Wonen en Leven op een COA-locatie relevant kunnen zijn. Alvorens nader stil te staan bij deze zes factoren, benoemen we eerst een aantal algemene aspecten die relevante zijn bij de informatieoverdracht aan asielzoekers.

### 2.2 Algemene noties bij de informatieoverdracht aan asielzoekers

Er zijn verschillende factoren die maken dat effectieve communicatie met en informatieoverdracht naar asielzoekers niet eenvoudig is. Ten eerste is het belangrijk om op te merken dat asielzoekers een diverse groep vormen wat betreft culturele en taalachtergrond, (meer)talige competenties, opleidingsniveau, werkervaring en leeftijd. Dit betekent dat het COA staat voor een complexe opdracht gezien de steeds wisselende doelgroepen.

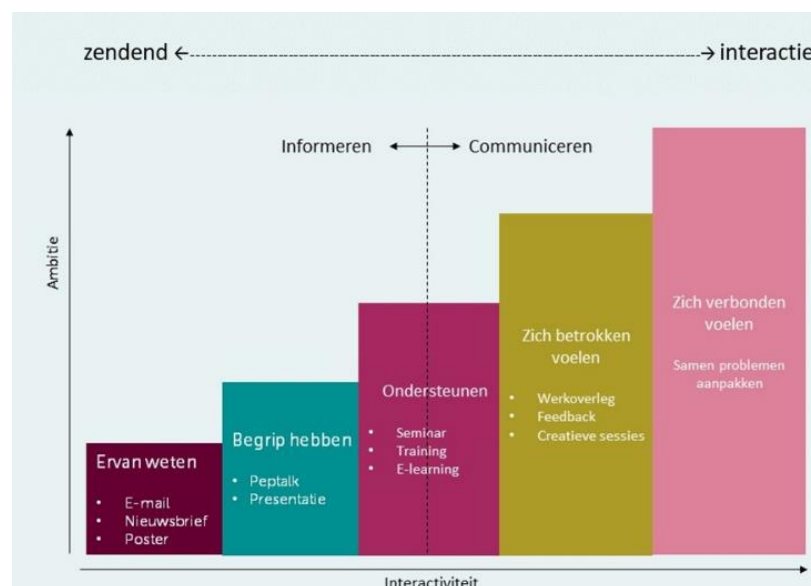
Daarnaast maakt het veelvuldig voorkomen van psychotrauma asielzoekers kwetsbaar in de communicatie. De belevenis van sociaal-culturele discontinuïteit kan het welzijn sterk beïnvloeden: er is sprake van 'culture shock', een sterk gevoel van vervreemding en ongemak. Hier speelt ook wantrouwen een rol: de vluchteling kan een reeks van vervolging, schendingen van mensenrechten of onheuse bejegening hebben meegemaakt in het land van herkomst, tijdens of na de vlucht (Hynes, 2003; Baker, 1990). Tevens zijn er achterliggende risicofactoren, zoals het verlies van familierelaties, sociale steun en identiteit, maar ook (vermeende) stigmatisering vanuit de directe sociale omgeving, en het effect van uitzichtloosheid en lang wachten op een beslissing (Van Ee en Janssen, 2020). Als gevolg van deze ernstige stressfactoren kunnen asielzoekers een verminderde cognitieve capaciteit hebben om informatie te verwerken (Boehnlein & Kinsie, 1995).

Andere elementen die een rol spelen in de interactie met asielzoekers zijn de wederzijdse beeldvorming en de talige en institutionele context waarin de informatieoverdracht plaatsvindt. Tijdens de opvang en asielprocedure kunnen culturele verschillen in communicatiestijl het onderlinge begrip en de verstandhouding negatief beïnvloeden. Bijvoorbeeld wanneer cultuurbepaalde veronderstellingen over de verwachte vorm van de communicatie voeding geven aan wederzijdse stereotypen en bijgevolg, misverstanden. Hierdoor kunnen belangrijke adviezen en informatie niet goed worden overgedragen aan een

asielzoeker. Uit onderzoek weten we dat culturele verschillen in communicatie, ervaringen in het land van herkomst en beeldvorming kunnen leiden tot angst en een verwijdering uit de communicatie (Van het Klooster, 2008).

In het spreken over communicatie is vaak op de achtergrond een rudimentair idee van zenden en ontvangen van een boodschap aanwezig. Deze notie blijkt slecht te passen op de dagelijkse praktijk. Tijdens de communicatie treedt er meestal onderlinge beïnvloeding op, door anticiperen, terugkoppelen en wederzijds aanpassen. De gesprekspartners passen zichzelf, en de vorm van hun boodschap aan, en zo wordt de informatieoverdracht steeds effectiever. Dit wordt nader toegelicht in het onderstaande model. Quirke (2012) hanteert een weergave van communicatie, waarbij een aanvankelijk laag ambitieniveau (informerende) naar rechts toe steeds interactiever en ambitieuzer wordt (communiceren).

Afbeelding 2.1 Model naar Quirke, 2012



Afbeelding: Anja van Dalen

Hoewel de informatieoverdracht vanuit het programma Wonen en leven op een COA-locatie voornamelijk aan de linkerkant van deze schaal plaats lijkt te vinden (zie ook hoofdstuk 3), laat het model zien dat er in organisaties vaak meerdere vormen van communicatie- en informatieoverdracht naast elkaar bestaan. Er is dus niet alleen sprake van zenden en ontvangen, maar ook van intermenselijke relaties, die de effectiviteit van de informatieoverdracht bepalen. Hoe meer wederzijdse feedback er plaatsvindt tussen de gesprekspartners, en hoe beter ze elkaar 'verstaan' in hun doelen en uitgangspunten, hoe effectiever de communicatie wordt. Dit wordt de *interactieve benadering* van communicatie genoemd.

Op psychologisch niveau wordt deze interactieve benadering van communicatie uitgewerkt door de wederzijdse doelen, verwachtingen en behoeftes te bestuderen. Op het niveau van de taalstudies is er daarnaast oog voor de uitdagingen in een meertalige situatie, en van verschillende media (tekst, gesprek, website) op de effectiviteit van de informatieoverdracht. In de interculturele communicatiewetenschappen worden de inzichten uit deze verschillende disciplines samengevoegd. Daarnaast geven op sociologisch-organisatorisch niveau de maatschappelijke, juridische en beleidskaders richting aan de communicatie.

In het hierna volgende paragrafen wordt nader ingegaan op zes specifieke factoren die relevant zijn in de communicatie tussen overheid en de asielzoeker.

## 2.3 Aansluiting op behoeften: het doel van de communicatie

De taken van het COA bestaan volgens de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers (1994) uit ‘onderdak bieden, begeleiding van asielzoekers naar een toekomst binnen of buiten Nederland, het verwerven en beheren van opvanglocaties, het handhaven van veiligheid en leefbaarheid en het voorzien van de nodige middelen’.<sup>4</sup> De achterliggende doelen bij deze taken laten zich omschrijven als het garanderen van de veiligheid en leefbaarheid, conflictbeheersing, en het aanbieden van een zinvolle dagbesteding tijdens het wachten op een beslissing ten aanzien van de asielaanvraag. De formele communicatie naar de bewoners vanuit het COA is dus doorgaans gericht op praktische zaken en harmonisering van de sociale context. Hierin speelt het garanderen van veiligheid als achterliggend doel een rol. Dit wordt nader toegelicht in het document ‘Wonen en werken op een COA-locatie’, handleiding voor medewerkers (2019).

### De basisbehoeften van Maslow

De overgang naar een nieuwe culturele setting kan voor asielzoekers tot stress en onzekerheid leiden, evenals de angst dat het asielverzoek zal worden afgewezen. Daarnaast hebben veel vluchtelingen te maken met trauma's als gevolg van hun vlucht.<sup>5</sup> De verwezenlijking van menselijke basisbehoeften is onder dergelijke omstandigheden ernstig aangetast. Deze basisbehoeften zijn ook wel bekend als de piramide van Maslow (1943). In deze piramide moet het onderste niveau eerst verwezenlijkt worden, voordat er behoefte ontstaat aan een hoger niveau.



Het model wordt – met enige aanpassingen – nog steeds gezien als een goede en universele weergave van menselijke behoeften. De huidige opvattingen zijn dat de fasen elkaar kunnen overlappen en soms zelfs concurreren met elkaar. Bovendien zijn de bovenste lagen meer cultuurafhankelijk, met name met betrekking tot zelfontplooiing (Gorman, 2010). In een analyse van de behoeften van asielzoekers in de Verenigde Staten, bleek dat de piramide van Maslow professionals helpt bij het herkennen en prioriteren van hulpvragen (Lonn en Danzler, 2017).

Het is daarom zinvol om de initiële opvang van asielzoekers te zien als een plek die in de garantie van de onderste twee universele behoeften voorziet, namelijk de **fysiologische behoeften** en **veiligheid of ze-**

<sup>4</sup> Zie: <https://www.coa.nl/nl/het-coa>.

<sup>5</sup> De meest voorkomende trauma's van vluchtelingen zijn posttraumatische stressstoornis en depressie. Naar schatting zijn bovendien 5-30% van de vluchtelingen slachtoffer geweest van marteling (Lonn and Danzler, 2017). Overige oorzaken van PTST zijn divers: het verlies van dierbaren, de angst voor vervolging, oorlogsgeweld en levensgevaar tijdens de reis.

**kerheid.** De informatievoorziening zou hierop gericht moeten zijn, én mensen zelf in staat moeten stellen om de derde, vierde en vijfde behoefte te kunnen verwezenlijken. Hierbij past de self-motivational theory van Deci and Ryan (2008). Deze theorie stelt dat het welbevinden van mensen afhangt van de mate waarin ze zelf sturing kunnen geven aan hun behoeftevoorziening.

Vanuit het COA is de behoefte aan een zekere orde en regelmaat binnen de locaties. De bewoners moeten een veilige sociale omgeving hebben, en geen overlast van elkaar ervaren. Daarom is het relevant dat er in de informatieoverdracht ook aandacht is voor bijvoorbeeld huisregels, de interne organisatiestructuur, en een toelichting op het aanbod en de beschikbaarheid van diverse diensten op de locatie.

### Zelfverwezenlijking als secundaire behoefte

Mensen die in de asielprocedure terechtkomen, willen graag hun leven opnieuw oppakken. Om als mens waardig te kunnen functioneren in de maatschappij, moet er sprake zijn van autonomie, verbondenheid met anderen, en de mogelijkheid om eigen competenties in te zetten (Deci and Ryan, 2008). Hoe meer de overheid deze randvoorwaarden bevordert in haar communicatie, hoe beter deze aansluit op de behoefte van asielzoekers om zichzelf te herpakken.

De specifieke communicatieve wensen van migranten in de brede zin (asielzoekers, vluchtelingen en overige) laten het belang van autonomie, verbondenheid en competentie zien. Er is behoefte aan kennisverwerving over de maatschappij en de locatie – dit verwijst naar autonomie. Daarnaast wil men sociale contacten kunnen opdoen en versterken – hieruit blijkt de behoefte aan verbondenheid. Ten derde worden het leren van de taal en het kunnen starten aan onderwijs of werk als behoefte genoemd: competentie (Van Liempt en Miellet, 2020).

Hieronder lichten we deze specifieke behoeften nader toe. We verwijzen daarbij o.a. naar een onderzoek van Al Kalaf (2021). Zij interviewde zeventien Syrische vluchtelingen over hun ervaringen destijds met de informatievoorziening van het COA.<sup>6</sup> Het onderzoek verliep parallel aan dit onderzoek, zodat de vraagstellingen en theoretische uitgangspunten vergelijkbaar waren.<sup>7</sup> Dit levert veel extra inzichten op, zodat we ruim zullen citeren uit deze resultaten. Tegelijkertijd is er een belangrijk verschil tussen het onderzoek van Al Kalaf en dit onderzoek. Alle respondenten van het Master-onderzoek zijn Syrisch en hun asielaanvraag is toegekend. Daarin verschillen ze van de populatie asielzoekers in de primaire opvang, die wij hebben bevraagd.

### Autonomie

Syrische vluchtelingen die tussen 2014 en 2019 asiel aanvraagden werd gevraagd aan welke informatie zij tijdens hun verblijf op het azc behoefte hadden (en die zij onvoldoende kregen). Hier speelt autonomie een rol. Zo hadden zij meer willen weten over het leren van de Nederlandse taal, de Nederlandse verkeersregels – met name voor de fiets. Ook hadden ze graag een toelichting gekregen op wat het COA doet, en het onderwijssysteem (Al Kalaf, 2021). Hierbij is het belangrijk om op te merken dat een groot deel van deze Syrische vluchtelingen wisten dat zij toegelaten zouden worden. Dat maakt de informatiebehoeften van deze groep waarschijnlijk meer gericht was op verblijf in Nederland.

### Communicatieve behoefte: relatie

Een belangrijke hindernis voor vluchtelingen in de eerste fase van hun asielverzoek is dat zij naar verhouding vaak kampen met post-traumatische stress. Hierdoor zijn zij minder goed in staat om zich open te stellen voor nieuwe verbindingen. In het onderzoek van Al Kalaf (2021) naar de ervaringen van asielzoekers met het COA in de periode tussen 2014 en 2019, pleiten vluchtelingen voor meer aandacht voor de sociale en psychische behoeften van getraumatiseerde asielzoekers. Vooral in de avond en nacht, als

<sup>6</sup> Deze respondenten verbleven in de opvang ten tijde van een capaciteitscrisis bij het COA als gevolg van de grote toestroom van asielzoekers vanaf 2014/2015. Deze capaciteitstekorten zijn van invloed geweest op het programma-aanbod op de locaties en het kunnen leveren van maatwerk.

<sup>7</sup> Haar onderzoeksvraag was - hierbij in het Nederlands vertaald: Hoe hebben vluchtelingen de informatieoverdracht vanuit het COA ervaren in hun eerste periode na aankomst? Specifiek heeft Al Kalaf onderzocht in hoeverre traumatische ervaringen het vermogen om andere vluchtelingen en COA-medewerkers te vertrouwen bemoeilijken, welke rol taal en cultuur spelen als complicerende factoren, en hoe de vluchtelingen terugkijken op hun ervaringen nu zij nieuwe inzichten hebben opgedaan.



de meeste medewerkers naar huis zijn, spelen de problemen op. Een jonge vrouw, die paniekaanvallen had en een obsessief-compulsieve stoornis ontwikkelde en een eetstoornis, merkte dat er weinig aandacht was voor haar problemen. Zij stelt (het originele citaat was in het Arabisch of Engels):

*“Ik vind dat er een groot gat zit in het systeem van het COA. Mensen die verantwoordelijk zijn voor de nieuwkomers bij hun binnenkomst [zouden zich ook bezig moeten houden met] de psychische problemen van deze groep. Maar dat gebeurde niet, dus je gaat dan jezelf nog verder terugtrekken en je wordt wantrouwig.” (Al Kalaf, 2021, p.22 )*

Daarnaast hadden Syrische vluchtelingen uit het onderzoek van Al Kalaf het als een hindernis ervaren dat de COA-medewerkers zich formeel opstellen bij hun taakopvatting. Zo wilden ze weinig tot geen hulp meer verlenen als hun werkuren er op zaten – zelfs niet bij urgente zaken. Deze zakelijke opstelling leidde tot meer wantrouwen bij de asielzoekers, en zelfs tot de indruk dat de medewerkers racistisch waren.

#### *Communicatieve behoefte: competentie*

Medewerkers van het COA moeten een goede inschatting maken hoeveel hulp de bewoners nodig hebben in hun eerste fase van verblijf, en wat ze zelf kunnen. Deze inschatting lijkt niet altijd te lukken (Al Kalaf, 2021). Vooral op het gebied van onderwijs tasten de asielzoekers in het duister. Er is een grote behoefte aan taallessen Nederlands, en voor veel vluchtelingen voelt het onrechtvaardig dat deze cursussen niet voorhanden zijn voor asielzoekers, voordat er een beslissing is genomen over hun status. Vaak gaat er op deze manier een jaar verloren, waarin zij niet of nauwelijks Nederlands kunnen leren.

Deze ervaringen sluiten aan bij het advies van de Onderwijsraad, getiteld ‘Vluchtelingen en Onderwijs’. Dit rapport signaleerde in 2017 grote problemen bij de toegankelijkheid van het onderwijs voor vluchtelingen in alle fasen van hun aanvraag, en in alle leeftijdsgroepen en opleidingsniveaus. Hiermee gaat kostbare tijd en sociaal kapitaal verloren. Zij pleiten voor een hogere prioriteit voor onderwijs in asielbeleid, en meer samenwerking tussen onderwijsorganisaties en vluchtelingenorganisaties.

De behoefte aan *erkenning van medemenselijkheid* tenslotte, is een universeel gegeven, en hangt samen met welzijn, en geestelijke en lichamelijke gezondheid. In een onderzoek naar erkenning en miskenning van ongedocumenteerde migranten (Van Duijnhoven, 2014) is de ervaring om geen hulp te krijgen en te worden gezien als een minderwaardig mens, psychisch zeer belastend. De asielzoekers die net binnenkomen in de opvang, hebben vergelijkbare ervaringen achter de rug. Verbondenheid met anderen kan hiervoor ten dele compenseren. Aandacht en hulp van vrienden, hulpverleners en het onderdeel zijn van een geloofsgemeenschap, leidt tot gevoelens van inclusie en kan het gevoel van menselijkheid vergroten.

Dit sluit aan bij de aanbevelingen vanuit het USBO-advies van 2018, waarin aanbevolen wordt dat het COA reflecteert op fundamentele waarden zoals privacy, mensenrechten en persoonlijke integriteit. Volgens dit rapport zou de privacy van asielzoekers zeer beperkt zijn vanuit de Vreemdelingenwet. Dit vraagt om een zorgvuldige afweging van belangen (USBO-rapportage ‘Op weg naar een weerbare, open samenleving’ 2018, p. 78).

#### *Conclusie: communicatieve eerste behoeften van asielzoekers*

Vanuit de literatuur kunnen we vaststellen dat asielzoekers in hun eerste fase van verblijf behoefte hebben aan informatie die hun primaire veiligheid betreft (voedsel, kleding, onderdak, slaapplek) en die in de eerste weken zekerheid over hun tijdelijke situatie biedt. Er is een wens om zelfredzaamheid bij probleemoplossing te kunnen ontwikkelen. Hiervoor hebben asielzoekers concrete informatie nodig over de Nederlandse organisatiestructuur. Dit speelt met name bij het vinden van professionele hulp bij de verwerking van trauma's.

De behoeften van asielzoekers sluiten bovendien aan bij de verwachte basisbehoefte aan autonomie, verbondenheid en competentie. Er is bijvoorbeeld de wens om snel Nederlands te kunnen leren, en om te worden gehuisvest in de buurt van familie die ook in Nederland woont. In de communicatie met de medewerkers is er behoefte aan medemenselijkheid en betrokkenheid.

Twee concrete informatiebehoeften blijken vooral sterk te leven onder asielzoekers: het Nederlandse onderwijssysteem en de gezondheidszorg. Daarbij gaat het niet alleen om de namen van organisaties en instellingen, maar vooral om de organisatiestructuur en de procedures die doorlopen moeten worden voordat toegang tot de zorg of het onderwijs is geregeld.

Zoals uit het voorgaande bleek, zijn niet alle asielzoekers in staat om zelf op zoek te gaan naar informatie. Hierbij hebben ze veel hulp nodig. In de volgende paragraaf komt de rol die taal hierbij speelt, aan de orde, evenals het gebruik van diverse media.

### Good practices die aansluiten bij communicatieve behoeften

#### Good practice 1: behoeften afstemmen met spiegelbijeenkomsten (Pharos, 2012)

‘Spiegelbijeenkomsten’ zijn groepsgesprekken tussen de doelgroep, en de zorgverleners (Rodenburg, 2012). In het gesprek evalueren de leden van de doelgroep zelf hun eigen situatie en bespreken ze hun ervaringen met interventies en hulpverlening, met het doel deze beter op elkaar te kunnen afstemmen. Het concept is afkomstig uit ziekenhuizen, waar patiëntengroepen werden uitgenodigd om samen met specialisten te praten over hoe de zorg beter kon (Mul en Witman, 2009). Pharos ontwikkelde een format waarin meerdere migrantenouders met elkaar in gesprek gaan over opvoeding en school, in aanwezigheid van o.a. docenten en wijkteams.

In dit format is het informele gespreksonderdeel even belangrijk als het formele. Bijvoorbeeld na afloop: *“Napraten (inclusief eten en drinken) is een belangrijk onderdeel om op informele wijze meer met elkaar in contact te komen. Bovendien kunnen er in het spiegelgesprek gevoelige snaren zijn geraakt waardoor er behoefte is om emoties te ventileren. Niet zelden komt juist tijdens het napraten nog openhartige informatie naar boven. Dit geldt zowel voor de ouders als voor de hulpverleners, die soms moeilijk kunnen omgaan met negatieve feedback en liever niet geconfronteerd worden met hun blinde vlekken. Het is daarom belangrijk om na afloop hiervoor tijd te reserveren.”* (Rodenburg, 2012: 13).

#### Good practice 2: vertrouwen winnen met sleutelpersonen (AZC gemeente Weert)

Sleutelpersonen zijn statushouders en/of asielzoekers die een brugfunctie vervullen in de lokale integratie, en helpen in de communicatie tussen asielzoekers en gemeente. Het ondersteuningsprogramma Gezondheid Statushouders voorziet in ruim 100 sleutelpersonen, die naast hun persoonlijke ervaring als vluchteling ook een training hebben gekregen in cultureel sensitief werken. De gemeente faciliteert in werk(ervarings)plekken en gedegen begeleiding voor nieuwe sleutelpersonen in samenwerking met ketenpartners. De sleutelpersonen moeten hiervoor beschikken over een (vrijwilligers)contract.

*“In Weert zijn sleutelpersonen in dienst als functionaris Integratie bij de gemeente. Zij versterken het contact tussen bewoners van het azc, de locatiemanager van het azc, de statushouders en de gemeentelijke organisatie. De sleutelpersonen gaan in gesprek met alle bewoners van het azc met als doel de nieuwe inwoners een warm welkom te geven. Ze stimuleren de nieuwkomers om te komen tot een actief integratieproces onder andere door hen wegwijs te maken in de gemeente Weert en hen te introduceren bij verschillende activiteiten die in de gemeente plaatsvinden. De integrale aanpak van de gemeente Weert is opgenomen in de Databank Praktijkvoorbeelden van de VNG.”*

#### Good practice 3: aansluiten bij de behoefte aan autonomie met het Krachtkompas/Krachtwerk (Impuls Academie)

In de benadering Krachtwerk zijn niet beperkingen, maar sterke kanten van de zorgaanvrager of cliënt het uitgangspunt. De interventie is geaccrediteerd als wetenschappelijk onderbouwd en is ontwikkeld door professor Judith Wolf vanuit het Trimbos Instituut en de Impuls Academie.

De sterke kanten van de hulpvrager worden in kaart gebracht en toegepast op het specifieke probleem: wat heb ik aan mogelijkheden in huis om mijn situatie zelf te verbeteren? Hierbij komt ook de rol van de helpende organisatie aan bod: zijn er teveel administratieve procedures die het proces vertragen, of blijft de cliënt onnodig in hulpeloosheid hangen?

Om de doelen van Krachtwerk duidelijk te communiceren is het krachtkompas gemaakt, dat geschikt is voor anderstaligen en laaggeletterden. Zo beschrijft de Impuls Academie het als volgt: *“Het Krachtkompas is heel actiegericht. De inwoner of cliënt gaat niet de deur uit zonder een concrete actie voor de komende periode, zoals samen met papa een taart bakken of een Stadspas aanvragen. Heel concrete tussenstappen op weg naar een groter doel. Het Krachtkompas is echt van de cliënt zelf, zegt Koole. ‘Mensen hangen het op de koelkast en blijven er mee bezig, bijvoorbeeld door er foto’s bij te plakken’.”*

## 2.4 Taalvaardigheid, meertaligheid en mediawijsheid

Meertaligheid speelt een grote rol in de informatieoverdracht naar asielzoekers. In de literatuur bestaan twee concepten van meertaligheid, het zogenoemde additieve en inclusieve concept van meertaligheid (Ten Thijs, 2020). In het eerste geval gaat het om het gebruik van talen naast elkaar, zoals in het onderwijs verschillende vreemde talen naast elkaar worden aangeleerd. Bij de les Frans wordt Frans geoefend; bij Spaans staat de Spaanse taal centraal – en niet het Frans. Taalgebruikers leren te ‘kiezen’ voor een taal om zich verstaanbaar te kunnen maken. Het doel is het leren van een vocabulaire en grammatica van één taal.

Bij inclusieve meertaligheid gaat het om de vraag hoe taalgebruikers zich in meertalige situaties onderling verstaanbaar maken, waarin tegelijkertijd meerdere talen gebruikt worden. Het doel is niet dat er één taal wordt gesproken, maar dat er begrip ontstaat. Dat is in dit onderzoek relevant; immers, de medewerkers zullen niet alle talen van de bewoners spreken en dat geldt ook voor de bewoners onderling. Dat maakt de vraag relevant hoe er in deze complexe meertalige context kan worden gewerkt aan zowel sociale inclusie als begrip.

In de praktijk verwachten we dat de interacties tussen medewerkers en asielzoekers doorgaans plaatsvinden in een van de volgende taalsituaties:

1. Communicatie die in de eigen taal van de asielzoeker wordt aangeboden door middel van een vooraf vertaalde tekst of website. De COA-medewerker kan de tekst niet verder uitleggen.
2. Tweetalige communicatie met behulp van een simultaan vertalende tolk.
3. Communicatie in een tweede taal (een *lingua franca*), zoals het Engels of het Nederlands, waarbij gesprekspartners accommoderen aan elkaars taalniveau en streven naar optimaal wederzijds begrip.
4. In uitzonderlijke gevallen kan er ook gewisseld worden tussen talen in één gesprek. Als één spreker dat doet heet dat *codewisseling*, bijvoorbeeld als in het Engels een Nederlands begrip (o.a. asielaanvraag, AZC-locatie, etc.) wordt gebruikt. Een andere vorm treedt op als beide sprekers een andere taal spreken, maar elkaar wel verstaan. Dat heet *lingua receptiva of luistertaal*. Dit kan voorkomen als bijvoorbeeld een COA-medewerker wel wat Arabisch verstaat, maar in het Engels of Nederlands antwoordt (Ten Thijs, 2018).

Een effectieve communicatie ontstaat door aanpassing aan wederzijdse behoeften en mogelijkheden (Giles et al., 1991). Deze keuze wordt onder meer bepaald door de taalvaardigheid van de betrokkenen, de ervaring met meertalige situaties, en de organisatorische context. De vraag is welke strategieën vanuit het COA worden ingezet en met welk resultaat. Hierbij benoemen we drie aspecten: meertaligheid, Engels als *lingua franca* en digitale communicatie. De rol van de tolk/vertaler wordt in de volgende paragraaf beschreven.

### Meertaligheid

Meertalig communiceren is voor de meeste asielzoekers vanzelfsprekend (Bogaert, 2019). In de landen van herkomst is vaak al sprake van meertaligheid: zo zijn zowel Syrië als Eritrea formeel meertalig. Tijdens de vlucht, na de erkenning van het asielverzoek bij het vinden van een woning, maken asielzoekers gebruik van een flexibele talenkennis. Vaak spreekt men meerdere talen ‘een beetje’. Het beheersingsniveau hangt af van de bruikbaarheid in de praktijk en van de situatie. Door internet-hulpmiddelen lukt het hen om meertalig te kunnen communiceren, zoals met de app ‘Duolingo’.

De Vlaamse asielopvang houdt volgens Bogaert onvoldoende rekening met deze talige en technologische superdiversiteit. De gedachte van de overheid is, dat de asielzoeker slechts succesvol kan integreren als hij of zij goed Vlaams leert spreken. Deze mono-linguïstische doelstelling verhoudt zich slecht tot de dagelijkse praktijk, waarin vertaal-apps en Engels als lingua franca de communicatie vergemakkelijken, en waarin juist meertaligheid en mediawijsheid de succesansen vergroot.

### Taalkeuze: Engels als Lingua Franca

Bij communicatie tussen sprekers van verschillende talen wordt vaak Engels als ‘lingua franca’ gebruikt, dus als taal waarvan minimaal één gesprekspartners het Engels als tweede taal beheerst. In deze situatie van ‘lingua franca’ zorgen de beide gesprekspartners dat ze hun taalgebruik aanpassen aan de ‘minst vaardige spreker’. De spreeknelheid wordt aangepast en er is ruimte voor controlerende vragen, om zeker te weten dat de ander het heeft begrepen. Grammaticale foutjes worden genegeerd en beide gesprekspartners helpen elkaar (Giles et al., 1992).

De keuze van asielzoekers om Engels als lingua franca te gebruiken is vrij algemeen, maar is niet altijd gebaseerd op voldoende taalvaardigheid (Smith-Khan, 2017). Asielzoekers die zelf Engels willen spreken doen dat soms omdat ze zichzelf willen profileren als kansrijk op de arbeidsmarkt – zonder te beseffen dat een asielaanvraag daar niet om draait. Andere redenen om zelf Engels te spreken kunnen zijn: het gevoel dat de overheidsmedewerkers hen dan meer zouden vertrouwen, en het vermoeden dat de tolk niet professioneel genoeg was. Deze overwegingen waren een sterkere voorspeller voor de keuze om een tolk af te slaan, dan de daadwerkelijke taalvaardigheid in het Engels. Een nadeel is dat een verschil in vaardigheid van het Engels tussen overheidsmedewerker en asielzoeker kan leiden tot asymmetrische communicatie, zeker wanneer er ook op andere vlakken, zoals organisatorische kennis, een machtsverschil is.

De conclusie uit Vlaams onderzoek is, dat het Engels ongeschikt is als formele tussentaal in de communicatie tussen asielzoekers en overheid (Maryns, 2009). De problemen lijken vooral te spelen voor laaggeletterden, laagopgeleiden, sprekers van Pidgin-Engels en asielzoekers die een taal spreken met een niet-Latijns schrift. Communicatie in de eigen taal door middel van een tolk zou de voorkeur hebben.

### Multimedia en digitale communicatie

De huidige asielzoekers hebben met hun mobiele telefoon doorgaans tijdens hun reis een groot repertoire aan mediamogelijkheden tot hun beschikking gehad. Deze generatie wordt dan ook wel omschreven als ‘connected migrants’ (Diminescu 2008; Leurs and Ponzanesi 2018): zij maken intensief gebruik van digitale communicatiemiddelen. In mediawetenschappen staan de mogelijkheden (‘capabilities’) centraal, die elektronische en digitale communicatiemiddelen kunnen verschaffen aan hun gebruikers (Sen, 1993; Shomron en Tirosh, 2020), zoals bellen, navigeren, foto’s en video’s maken, e-mails verzenden, en betalen. Deze digitale verbondenheid biedt mogelijkheden om zowel met mensen in het land van herkomst als in het land van aankomst te communiceren.

In een onderzoek naar de multimediale behoeften van Syrische vluchtelingen in Nederland werden drie behoeften beschreven (Udwan, Leurs en Alencon, 2020). De eerste was ‘transnational communication’: de wens om met achtergebleven familie en vrienden te kunnen communiceren. De tweede was ‘well-being and adaptation’, door middel van toegang tot de digitale infrastructuur van het land van aankomst. De derde behoefte was ‘identity creation’, ofwel het schrijven en delen van digitale ‘content’ door middel van blogs en sociale mediaprofielen. Wat betreft het mediagebruik zitten asielzoekers in een afhankelijke positie. Zo bepaalt de opvanglocatie immers de toegang en de kwaliteit van de wifi, en de publieke beschikbaarheid van computers, radio en/of televisie of kranten. Daarnaast levert de overheid zelf de informatie over waar en hoe men *zichzelf* kan informeren over het land van aankomst.

Uit onderzoek van Shomron en Tirosh (2020) blijkt dat in het asielbeleid migranten nog teveel worden gezien als ‘ontvangers’ van overheidsinformatie, niet als autonome gespreksdeelnemers in een open democratie. De auteurs pleiten voor een bredere blik van de overheid op belang van internet en digitale media voor asielzoekers, zodat zij snel kunnen deelnemen aan de digitale communicatienetwerken in hun nieuwe situatie.

#### Conclusie: taalvaardigheid en mediawijsheid

Het naast elkaar gebruiken van de eigen taal en het Nederlands maakt het leren van de nieuwe taal makkelijker. Relevante informatie moet dus zoveel mogelijk in de eigen taal worden aangeboden. Het Engels lijkt ongeschikt als lingua franca bij (schriftelijke) communicatie met laaggeletterden, en mensen die van oorsprong Pidgin-Engels spreken, en mensen die geen Latijns alfabet beheersen.

Wanneer informatie in de eigen taal ontbreekt, komt de informatievoorziening in gevaar. Toch is Engels als lingua franca (bijvoorbeeld in de vorm van kranten) wel een gewenste aanvulling bij eventuele Nederlandstalige informatie. Dit sluit goed aan bij de vaardigheden van de bewoners: veel asielzoekers komen uit een meertalige context, waarin het schakelen tussen talen gebruikelijk is.

Op het gebied van digitale communicatie is er variatie in de mediawijsheid van de asielzoekers. Vooral de jongere generaties zijn ‘digital natives’ en gebruiken het internet als primaire communicatiemiddel en kennismaking met het land van aankomst. Tegelijk kan de digitale internationale structuur een risico vormen wanneer gevoelige informatie online wordt gedeeld. De toegang tot wifi is voor asielzoekers, gezien hun ontheemde situatie, onmisbaar voor hun welzijn. Hierbij is het relevant dat hun privacy wordt gewaarborgd.

#### Good practices taalvaardigheid en mediawijsheid

##### Good practice 1: aanpassingen taalniveau en vormgeving (gemeente Haarlem)

In de gemeente Haarlem worstelde men met laaggeletterden, anderstaligen en recent gearriveerde statushouders die weinig responsief reageerden op gemeentelijke communicatie. Het Kennisplatform Integratie en Samenleving (KIS) onderzocht de huidige beleidsaanpassingen en mogelijke verbeteringen (Asmoredjo, Van Hal et al., 2019).

Er is besloten dat alle gemeentelijke informatie wordt aangeboden op B1-taalniveau en in sommige gevallen op niveau A1. Naast het taalniveau is ook de vormgeving van brieven aangepast: voorafgaand aan ieder schrijven staat een samenvatting, die beschikbaar is in de eigen taal van de burger. Het is cruciaal om voeling te krijgen met het taalniveau (of: de taalniveaus in diverse talen) van de laaggeletterde migranten. De onderzoekers beschrijven hiervoor de volgende praktische aanknopingspunten voor verbetering van de praktijk:

- Vereenvoudigen van het taalgebruik in schriftelijke en mondelinge communicatie.
- Meer tijd inplannen voor afspraken.
- Controle of de informatie is begrepen.
- Centrale aanspreekpunten in de vorm van een contactpersoon.
- Intensiever overleg tussen de betrokken instanties en vrijwilligers.
- Meer diversiteit in de teams van gemeente, middels werving en selectie.
- Training in interculturele en inclusieve communicatie.

Hieronder licht een maatschappelijk werker toe wat de meerwaarde voor de communicatie is van goed overleg tussen vrijwilligers en professionals:

*“Vrijwilligers hebben veel meer tijd dan wij. Ze weten veel meer van die mensen en besteden er meer tijd aan. Vrijwilligers kunnen ook meer met mensen mee gaan. Bij veel statushouders zit er een hele groep mensen omheen, maar er zou meer contact tussen die mensen er omheen moeten zijn. Gewoon met elkaar aan tafel, de klantmanager en de re-integratie-adviseur en de vrijwilliger.”. (maatschappelijk werker van het sociaal wijkteam, p. 27.)*

### Good practice 2: meervoudige oplossingen (nieuwkomersleerlingen in het primair onderwijs)

Scholen waar veel leerlingen uit asielzoekerscentra zitten, krijgen een ruime ervaring in het communiceren met ouders die anderstalig zijn. Bij de aanwezigheid van enkele taalgroepen kan het lonen om de informatie van de school standaard te vertalen in deze drie of vier talen. Maar wanneer de talige diversiteit toeneemt, en er een grote doorstroom van leerlingen uit azc's is, wordt dat voor scholen vaak ondoenlijk. Op dat moment kiezen deze scholen voor een pragmatische insteek: een combinatie van mediatie (tolken en/of vertaalapps), pictogrammen, gebaren, Engels als lingua franca en formele vertalingen. De thuistaal van de ouders wordt door scholen zowel als middel gezien om informatie over te dragen, als een middel om sociale verbanden en vertrouwen mee te versterken.

*"Andere oplossingen voor meertalige situaties die gegeven werden door medewerkers van scholen in het primair onderwijs (...) zijn het toepassen van gebaren, een poster in de school hangen met daarop 'welkom' vertaald naar alle talen, het uittekenen van een tijdsbalk met het schoolprogramma voor 1 jaar en gebruiken van formulieren in verschillende talen van de DUO-website (Dienst Uitvoering Onderwijs) om het opleidingsniveau te achterhalen. Op de website van DUO zijn van verschillende landen formulieren beschikbaar met het onderwijssysteem van het betreffende land, zowel in het Nederlands als in de taal van het land vertaald."*

*"Wij werken met picto-brieven en die gebruiken we door de hele school. Dus via een pictogram en korte zinnen, geven we de informatie door. En dat werkt eigenlijk wel goed." (Walbeek, K. 2017; p.44)*

*"We worden wel steeds meer ervaren in het aanpassen van brieven. Het contact is heel straight, zo praten we ook met de kinderen. Het is eigenlijk heel direct. Dat is gewoon de manier waarop je gaat communiceren, omdat je het zo helder mogelijk wilt verwoorden. Dat is Engels, Duits, desnoods een paar woordjes Frans en een tolken-telefoon als je er helemaal niet uitkomt." (idem, p.45)*

*Uit een schoolgids: "Heeft u vragen over deze nieuwsbrief of andere vragen voor onze maatschappelijk werker (naam) is op donderdagmiddag op school. Loop gerust binnen om hem vragen te stellen. Dhr. (naam) spreekt ook Arabisch!" (...) "Met hem kunt u ook praten over uw vragen of zorgen over uzelf (huisvesting, uitkering, hulp) of over uw kind." (idem, p.54)*

## 2.5 Rol van de tolk/vertaler

In de formele informatieoverdracht bij asielzoekers wordt gebruikgemaakt van professionele tolken, maar in allerlei alledaagse situaties kunnen ook non-professionele tolken een belangrijk rol spelen (UNHCR Austria, 2017). Bij niet-professionele tolken kan er sprake zijn van familieleden of bekenden die deze rol vrijwillig op zich nemen. Daarbij speelt ook de loyaliteit tegenover een van de taalgebruikers een cruciale rol (Zendedel et al, 2016).

Het tolken voor vluchtelingen en asielzoekers is een complexe taak (Jeminez-Ivars, 2018). Niet alleen zijn de betrokken cliënten zeer verschillend in hun kwetsbaarheid en taalvaardigheid, en de asielzoeker is volledig afhankelijk van de tolk. Tolken moeten in uitéénlopende omstandigheden voor vluchtelingen vertalen: in een asielzoekerscentrum, rechtbank, bij een uitkeringsinstantie, gemeente, ziekenhuis of school. In brede zin valt dit type werk onder 'public service interpreting', waarbij de tolk een bemiddelende rol vervult tussen iemand die de landstaal niet spreekt en een vertegenwoordiger van de overheid.

In het artikel van Jeminez-Ivars (2018) worden een aantal voorwaarden bij het gebruik van een tolken inzichtelijk gemaakt aan de hand van een vergelijkende analyse van ruim 130 studies naar 'Interpreting in refugee contexts'. Overheidsmedewerkers moeten zich bewust zijn van de **voorwaarden** voor een goed vertaald gesprek. Zo moet er voldoende tijd voor een kennismaking zijn, zodat er 'rapport' (vertrouwen) ontstaat tussen de tolk en asielzoeker. Zij zijn bovendien geen 'vertaalmachines', en evenmin zijn ze 'vertegenwoordigers van een cliënt'. Het gesprek moet via de tolk verlopen, maar deze moet niet de gesprekspartner worden. Idealiter zouden tolken vanuit de overheidsinstelling moeten worden gezien als onderdeel van het team van professionals, zodat de samenwerking soepel kan verlopen. Er is hierin echter een grote variatie, waarbij tolken nauw contact hebben met de instellingen of soms op grote (digitale) afstand blijven.



Een aparte status nemen *informele tolken* in, zoals familieleden en kennissen die de thuistaal spreken. Er zijn zowel voordelen als nadelen bij het inschakelen van een informele tolk in plaats van een professionele tolk. Het voordeel is dat een informele tolk de persoon vaak goed kent en de situatie van context kan voorzien. Het nadeel is dat er afhankelijkheidsrelaties kunnen meespelen, en dat er foutieve vertalingen worden gegeven. Een voorbeeld is een patiënt die Punjabi spreekt, en in het ziekenhuis wordt bijgestaan door haar dochter. De dokter vraagt naar symptomen, en de dochter vergeet te vermelden dat haar moeder ook misselijk is: een belangrijke indicatie voor hartfalen.

Bijzondere aandacht is er in recente publicaties voor de rol van kinderen bij tolken en vertalen. Hoewel kinderen zich doorgaans trots voelen als zij hun familie kunnen helpen, zijn er diverse factoren waardoor het gebruik van kinderen voor dit 'tolkenwerk' onwenselijk is. Het kind kan niet altijd overzien welke consequenties een (foute) vertaling heeft, durft het eigen onvermogen niet aan te geven, en kan nauwelijks weigeren. Sinds 2012 worden geen tolken in de gezondheidszorg meer vergoed vanuit de overheid. Sindsdien is het aantal tolkende kinderen bij ziekenhuizen en huisartsen sterk toegenomen. Een landelijke campagne 'Dit is een kind en geen tolk' is in 2019 opgezet vanuit samenwerkende gezondheidszorgorganisaties, om te voorkomen dat kinderen voor tolkwerkzaamheden worden ingezet. Het doel is de professionele tolk opnieuw vergoed te laten worden.

#### COA: Afwezigheid van professionele tolken

Op het COA is vaak alleen een tolk beschikbaar voor medische doeleinden en voor formele (juridische) gesprekken rond de asielaanvraag. Alle andere communicatie bijvoorbeeld in het kader van het voorlichtingsprogramma verloopt via het Engels en/of met hulp van medebewoners die informeel helpen met tolken (zie ook hoofdstuk 3 en 4). Nog los van de mogelijkheid dat de asielzoeker zichzelf niet goed kan uitdrukken en noodzakelijke informatie misloopt, laat het onderzoek van Al Kalaf (2021) zien dat hierdoor soms ongewenst afhankelijkheidsrelaties kunnen ontstaan.

#### Conclusie bij tolken en vertalen:

De COA-medewerkers die via een tolk spreken met een bewoner, moeten ook de conventies en uitdagingen van een dergelijk getolkt gesprek kennen, zoals de noodzaak om te blijven spreken naar de bewoner en het vermijden van onvertaalbaar jargon. Informele tolken kunnen heel nuttig zijn, maar het is belangrijk om goed na te gaan in welke situaties dit wel en niet gewenst is en hoe mogelijke risico's gehanteerd kunnen worden. COA-medewerkers worden overigens wel getraind in het voeren van gesprekken met behulp van een tolk.

#### Good practices bij rol van de tolk/vertaler

##### Good practice 1: versterken van de talige diversiteit in het team (gemeente Haarlem)

In de gemeente Haarlem geven medewerkers aan dat het gebrek aan beschikbare tolken opgevangen kan worden met nieuwe medewerkers die zelf meerdere talen spreken van de laaggeletterde migranten. Een wijkcontactvrouw en een aandachtsfunctionaris statushouders sociaal wijkteam lichten dit toe:

*"Vroeger was de tolk altijd beschikbaar, maar die is nu afgeschaft. Maar toen werd de boodschap ook niet goed overgebracht, dus diversiteit is de beste oplossing."*

*"Er zou actiever geworven moeten worden op diversiteit in wijkteams. Die kunnen ook beter de achtergrond van mensen begrijpen. Ik heb bijvoorbeeld een collega die de Arabische cultuur goed begrijpt en daar kan ik dingen aan vragen. Maar er zijn ook teams waar helemaal niemand zo'n achtergrond heeft."*

##### Good practice 2. Professionele of informele tolk? Tips uit eerstelijns hulp, Pharos (maart 2021)

Volgens de 'Kwaliteitsnorm anderstaligen in de zorg' is het dringende advies om voor migranten met een laag vaardigheidsniveau in het Nederlands een professionele tolk te gebruiken in het geval van emotionele of gevoelige onderwerpen. In de onderstaande casus vanuit een publicatie van Pharos wordt zowel met professionele als informele tolken gewerkt.

Een Somalische vrouw van 22 jaar woont sinds een half jaar in een gemeente. Een vrijwilligster van VluchtelingenWerk helpt haar met taalles, maar ze komt de laatste maand niet meer. Mevrouw klaagt over buikpijn, hoofdpijn, en ze is vermoeid. De vrijwilligster spoort haar aan contact te zoeken met de huisarts, maar mevrouw vindt dat ze “niet goed kan spreken”. Mevrouw geeft wel toestemming aan de vrijwilligster om contact op te nemen met de gemeente. De klantmanager zoekt contact met mevrouw met behulp van een Eritrese tolk. Uit het gesprek blijkt dat mevrouw veel klachten heeft die horen bij een depressie, en de huisarts wordt bezocht. Het eerste gesprek met de huisarts verloopt niet optimaal, vanwege de taalbarrière. De huisarts legt de casus voor aan Pharos, waarna de huisarts advies krijgt voor het verbeteren van de communicatie. Nadat de huisarts een telefonische tolk heeft ingezet, en specifiek heeft gewerkt aan vertrouwen, lukt het beter om mevrouw te begeleiden in de richting van therapie en medicatie.

In het advies van Pharos staat dat het startpunt een werkhypothese is: wat is hier aan de hand? Door vervolgens praktische tips toe te passen wordt de hulpverlening vlot getrokken. Het blijkt dat de keuze voor een professionele tolk of een informele tolk zeer casus-afhankelijk is.

*“Asmarina komt bij de POH-GGZ met een Eritrese kennis, die kan tolken. Het blijkt dat ze deze kennis meer vertrouwt dan een professionele tolk, en dat helpt in het gesprek. Vluchtelingen vertrouwen niet altijd hun landgenoten die werken als tolk.”*

## 2.6 Beeldvorming en ervaringen van asielzoekers met de overheid

De communicatie tussen asielzoekers en medewerkers van het COA kan gecompliceerd worden door negatieve ervaringen in het land van herkomst met de overheid (Luyendijk, 2017). In een dictatuur wordt bijvoorbeeld bureaucratische stroperigheid vaak bewust ingezet als pressiemiddel of intimidatie. Het is mogelijk dat een asielzoeker een dergelijke bureaucratische traagheid in de Nederlandse context kan interpreteren als een teken van onbetrouwbaarheid of zelfs gevaar vanuit de Nederlandse overheid.

Een internationale vlucht uit een oorlogssituatie wordt doorgaans gekenmerkt door een lange reeks interacties met onbekenden, die de vluchteling verder moeten helpen aan vervoer, voedsel, onderdak of reisdocumenten. Dit leidt tot de vraag of men iemand wel of niet kan vertrouwen. Uit onderzoek naar het vertrouwen dat Congolese vluchtelingen tijdens hun vlucht naar Uganda hebben in anderen die hen kunnen helpen, blijkt dat kerkelijke organisaties de voorkeur genieten, en het meest worden vertrouwd. Als minst betrouwbaar worden politie en overheid ervaren. Onderzoekster Lyytinen (2016) pleit ervoor dat bij het opvangen van vluchtelingen ruimte ontstaat voor het verhaal over de mate waarin het vertrouwen van de vluchteling – in overheid en politie – tijdens de reis is beschadigd.

Ervaringen in het land van herkomst met de overheid en tijdens de vlucht bepalen dus mede hoe asielzoekers reageren op informatie en communicatie vanuit de Nederlandse overheidsdiensten. Van belang is in hoeverre het COA zich in de communicatie richting de bewoners rekenschap geeft van deze complicaties. Daarnaast kan ook de opstelling van de andere Nederlandse overheidsdiensten ten opzichte van asielzoekers, zoals de IND, het vertrouwen in het COA beïnvloeden. Persoonlijke verhalen uit de media, van familieleden of van medebewoners, kunnen een rol spelen bij het vertrouwen dat de bewoners hebben in de medewerkers en de formele informatie van het COA (Griffiths, 2018; Lyytinen, 2018).

### Vertrouwen in het COA

In een eerder benoemd (master)onderzoek van Al Kalaf (2021) naar de communicatie van de Nederlandse overheid – met name het COA – ten aanzien van vluchtelingen, blijkt het onderwerp ‘vertrouwen’ specifieke ervaringen op te roepen. Bij de door haar onderzochte groep asielzoekers bleek het vertrouwen reeds bij aankomst in het azc ernstig afgenomen, niet alleen omdat zij gevlucht zijn uit een oorlogssituatie, maar ook omdat de situatie onderweg verre van veilig was. Wantrouwen richting de COA-medewerkers, maar ook naar medebewoners, was dan ook de beginsituatie. Wie wantrouwde, koos ervoor vaker te zwijgen, of zich ‘introvert’ te gedragen (idem). Sinds 1990 is er aandacht voor de rol van wantrouwen en angst als factor in de communicatie met asielzoekers (zie voor een overzicht o.a. Hynes, 2003 en Griffiths, 2013). Door dit wantrouwen kan de asielzoeker zijn of haar eigen belangen schaden



(Raghallaigh, 2013, p. 94), bijvoorbeeld zich terug te trekken, ook wanneer de medewerkers juist willen helpen.

De medewerkers van het COA konden, zoals blijkt uit het onderzoek van Al Kalaf, op drie manieren het vertrouwen winnen: ten eerste, door te laten zien dat men vertrouwelijk omgaat met gevoelige informatie. Ten tweede, door te laten zien dat men geen kwaad in de zin heeft en 'gewoon' zijn/haar werk uitvoert. Ten derde, door niet te discrimineren.

Er zijn ook factoren die het wantrouwen in de overheid en het COA juist verergeren. Wanneer de asielzoekers niet begrepen wat het COA was, nam het wantrouwen toe. Negatieve ervaringen met individuele medewerkers konden het wantrouwen jegens de organisatie verergeren, bijvoorbeeld als een klacht over een binnen rokende kamergenoot niet serieus wordt genomen. Ook juist een passieve werkhouding, waarbij de COA-medewerker niet bereid is om te helpen of (buiten de werkuren) iets uit te leggen, schaafde het vertrouwen in de organisatie. Negatieve ervaringen met andere etnische of religieuze groepen in het centrum – die ongehinderd konden dreigen of pesten – zorgden voor een verdere afname van het vertrouwen.

### Beeldvorming over asielzoekers

In de communicatie tussen COA-medewerkers en de bewoners van het azc speelt omgekeerd ook algemene beeldvorming die de medewerkers kunnen hebben over asielzoekers een rol (zie ook paragraaf 2.8 over de rol van een impliciete bias). In de Nederlandse maatschappij zijn er groeperingen die de aanwezigheid van moslims in Nederland problematiseren, en pleiten voor het beperken van rechten voor moslims, migranten en asielzoekers. Dit maakt dat de bredere maatschappelijke context van het asielzoekerscentrum voor medewerkers én bewoners gekleurd wordt door mogelijke negatieve beeldvorming van buitenaf, die de sfeer en het gevoel van veiligheid kan beperken.

Uit recent onderzoek van de Universiteit Groningen (Kuppens et al., 2019) in opdracht van het WODC blijkt dat ondanks het soms schreeuwerige debat over ongewenste asielzoekerscentra dit in praktijk nauwelijks tot problemen leidt. Het rapport 'Ongenoegen, migratie, gastvrijheid en maatschappelijke onrust' laat een genuanceerd en zelfs vrij rustig beeld zien. Over het geheel is de beeldvorming over asielzoekers positief, vooral onder Nederlanders die dichtbij een asielzoekerscentrum wonen. Voor zover er problemen zijn, worden deze veroorzaakt door zogenaamde 'veiligelanders' en Dublin-claimanten zonder uitzicht op een verblijfsvergunning. Rond 45 procent van de Nederlanders wil asielzoekers helpen. Desondanks maakt 63 procent van de Nederlanders zich zorgen over huisvesting van asielzoekers in samenhang met de identiteit van Nederland. Een stijgend percentage (43%) maakt zich zorgen over het opvangbeleid.

In een media-analyse van Nederlandse kranten, nieuwsrubrieken en politieke debatten over asielzoekers, kwam een gevarieerd beeld over deze groep migranten aan het licht (Versteegt en Maussen, 2012). Asielzoekers worden meestal ergens in een tegengesteld frame geplaatst: zij zijn ofwel een ontheemd slachtoffer dat hulp behoeft, ofwel zij zijn bedrieglijke indringers die onder valse voorwendselen de Nederlandse welvaartsstaat willen ontwrichten met fraude, criminaliteit of terrorisme. In beide gevallen is er echter sprake van *othering*, ofwel het loskoppelen van de medemenselijkheid van de asielzoeker.

Een hulpmiddel bij het kritisch bevragen van de 'frames' en stereotypen over bewoners, is ontwikkeld door Van Gorp, Van Hove, Figureux en Vyncke van de Universiteit Leuven (2020). In deze studie onderscheiden de auteurs tien mogelijke 'frames', die in het publieke debat aanwezig zijn om over migranten en vluchtelingen te spreken. De frames variëren van 'botsende beschavingen', 'de vijandige indringer' en 'controle' enerzijds, tot 'het onschuldige slachtoffer', 'de held' of 'win-win' anderzijds. Ieder frame geeft een beperkte visie op de complexiteit van de sociale factoren rond migratie, én leidt tot een stereotype beeld van de migrant. De aanbevelingen uit hun studie 'Anders communiceren over migratie en vluchtelingen' luiden dat mensen die vanuit één frame naar migratie kijken, geconfronteerd zouden moeten worden met 'counter-frames' (Van Gorp et al., 2020: 66). Dit kan het beste gebeuren door te

beginnen met een onderkenning van de (gedeeltelijke) juistheid van het eigen frame. Daarnaast formuleren de auteurs twaalf vuistregels bij het communiceren over asiel en migratie, waaronder ‘vermijd veralgemenisering’ en ‘vermijd stigmatisering en problematisering’, ook van degene die de mening ver kondigt (idem: 5).

#### *Conclusie: beeldvorming en ervaringen met de overheid*

De negatieve ervaringen met de overheid in het land van herkomst en/of met politie, grensbewaking en andere overheidsmedewerkers tijdens het vluchten kunnen het vertrouwen in de overheid bij asielzoekers beschadigen. Om het vertrouwen van asielzoekers te winnen is het belangrijk dat het COA voldoet aan procedurele, sociale en morele voorwaarden voor het winnen van vertrouwen.

Het is belangrijk dat de medewerkers de bewoners niet plaatsen binnen een frame van ‘othering’, waarbij de asielzoeker als slachtoffer of juist fraudeur wordt benaderd, omdat hierdoor de medemenselijkheid verdwijnt uit de communicatie. Het voorkomen van zowel ‘criminaliseren’ (stereotypering van de asielzoekers als profiteur) als ‘victimiseren’ (stereotypering van asielzoekers als niet zelfredzaam) van de bewoners is een uitdaging voor de medewerkers, omdat het menselijk is om vanuit standaard beoordelingspatronen te denken. Het is tevens belangrijk dat COA-medewerkers het wantrouwen van asielzoekers erkennen en door hun handelen het tegendeel bewijzen.

#### **Good practice beeldvorming en ervaringen met de overheid**

##### **Good practice: zelf het beleid ervaren door de ‘klantreis’: Vereniging Nederlandse gemeenten (2018)**

Om te testen hoe de informatievoorziening van een gemeente in de praktijk werkt, wordt er een fictieve zoektocht gestart vanuit het perspectief van de burger met een bepaalde hulpvraag. Idealiter kijkt de organisatie stap voor stap mee met één of meerdere burgers die de informatie zelf zoeken, zodat de dienstverleningservaring van buitenaf, en in de dagelijkse praktijk, kan worden blootgelegd. De vereniging Nederlandse gemeenten licht het proces als volgt toe:

*“Een klantreis is de reis langs organisaties en diensten die een persoon aflegt nadat hij een (levens)gebeurtenis, zoals een geboorte, verlies van baan of verhuizing, heeft meegemaakt. Door een klantreis te doorlopen met uw eigen gemeente, brengt u in kaart hoe inwoners de dienstverlening van uw gemeente ervaren en leert u hoe u de dienstverlening vanuit het perspectief van inwoners het best inricht. Het is als methode toegepast in het Impulstraject kwetsbare Eritrese nieuwkomers van het Ondersteuningsprogramma Gezondheid Statushouders. Een klantreis doorlopen is een intensief proces en de meerwaarde is dat er ‘van buiten naar binnen’ wordt gekeken. Door de verhalen van inwoners, in dit geval statushouders, worden nut en noodzaak van een betere of andere dienstverlening duidelijk.”*

## **2.7 Culturele verschillen in communicatiestijl**

In deze paragraaf besteden we aandacht aan de invloed van culturele verschillen in de communicatie. Een beschrijving van cultuurverschillen kan enerzijds verhelderend zijn, maar er kleven ook risico’s aan. De culturele verschillen zijn namelijk gemiddelden tussen landen, die zijn gemeten door duizenden enquêtes af te nemen. Ze zijn niet per definitie toepasbaar op een gesprek met één persoon uit dat land. Er bestaan immers individuele verschillen binnen de cultuur, en er zijn soms ook subculturen die er andere communicatieve normen op na houden (interne diversiteit). Het risico van een cultuurvergelijking is dus dat het makkelijk in het bevestigen van stereotypen verzandt. Als iemand tot een bepaalde culturele groep behoort, betekent dat niet dat deze automatisch alle kenmerken van deze groep zal hebben. Anderzijds is het bestaan van deze gemiddelde verschillen wel goed aangetoond, en het kan soms ook de eigen culturele eigenaardigheden verhelderen. Hieronder lichten we diverse kenmerken van culturele communicatiestijlen nader toe, die voor de informatieoverdracht relevant zijn.

#### **Beleefdheidsconventies en lichaamstaal (Hall & Hall, 2001)**

Culturele omgangsvormen bepalen voor een deel of de communicatie goed wordt ontvangen. Zo is het in Nederland beleefd om iemand aan te kijken tijdens een gesprek, maar in veel Midden-Oosterse culturen is het beleefd om de ogen neer te slaan bij het treffen met een hoger geplaatste.

In Nederland is het bovendien in de meeste situaties gebruikelijk om direct te communiceren, ofwel lage-contextcommunicatie te gebruiken. ‘Kun je morgen naar het buurtfeest komen?’ In lage-contextcommunicatie is het gebruikelijk dat de informatie van een boodschap letterlijk in de woorden zit. Het gedrag is slechts een ondersteunende functie. In hoge-contextculturen is dit andersom: de informatie zit vooral subtiel verwerkt in de context. De echte boodschap zit dus in het gedrag, omdat de woorden vaak zijn voorgeschreven door de sociale conventies. ‘Morgen is het buurtfeest (jij komt toch ook?)’.

Dit verschil beïnvloedt de mate waarin het gepast is om te zeggen wat je denkt. In een lage-contextcultuur kun je als antwoord op een uitnodiging zeggen: ‘Nee, sorry, bedankt, maar ik kan niet komen’. Vriendelijk lachen en oogcontact verpakken deze boodschap als beleefd. In hoge-contextcommunicatie vertrouwt men op subtiele signalen, zoals aarzelend ‘ja’ zeggen op een uitnodiging, maar vervolgens niet komen opdagen. Het zou namelijk onbeleefd zijn om zo direct te zeggen dat je niet komt.

Dat geeft problemen in de verwachtingen: hoge-contextcommunicatie door een bewoner kan als onbetrouwbaar, onvolledig of zelfs leugenachtig overkomen (‘hij zou toch komen?’). Omgekeerd kan lage-contextcommunicatie van een medewerker bij sommige bewoners de ervaring van lomphheid of bedreiging oproepen (‘wat onvriendelijk om zo bot ‘nee’ te zeggen op mijn uitnodiging’).

Het verschil tussen hoge-context- en lage-contextcommunicatie heeft invloed op de beleefdheidsconventies: regels over wat wel en niet gepast is. In veel culturen is directe communicatie – zeggen wat je bedoelt – onbeleefd. Voor veel Nederlanders geldt dat zij zich vaak op het uiterste puntje van de schaal bevinden: veel wordt openlijk gezegd. Naast hoge-context- en lage-contextcommunicatie zijn er ook aanwijsbare verschillen tussen culturen in de juiste fysieke afstand tussen personen tijdens een gesprek, het stemvolume, en de lengte van pauzes binnen een gesprek. Het kan daardoor lijken alsof de ander ‘niets’ wil zeggen, terwijl diegene wacht op een iets langere pauze.

#### Formele relaties en samenwerkingsstijlen (Meyer, 2016)

In Nederland is het doorgaans gepast en vertrouwenwekkend om in een professionele relatie vooral aan de taak en de doelstelling te werken. In andere culturen begint een formele samenwerking eerst met de verstandhouding en de relatie. Het is dus relevant in hoeverre de informatieoverdracht start ‘vanuit het niets’ of na een persoonlijke kennismaking. Omgekeerd zouden medewerkers het streven van bewoners naar persoonlijke relaties in de communicatie kunnen opvatten als onwenselijke toenadering, terwijl het een weerslag is van culturele verwachtingen over professionele relaties.

De directheid en assertiviteit van veel Nederlanders bemoeilijkt bijvoorbeeld het maken van contacten, zo geven Eritrese en Syrische statushouders aan (SCP, 2021). De stijl van communiceren is onder Syriërs en mensen uit Eritrea bescheidener. Er is een angst om geschoffeerd te worden. Het is ook gebruikelijk om af te wachten, tot er een uitnodiging komt voor een gesprek. Tegelijkertijd is het in Eritrea wel de gewoonte om een praatje te maken met mensen op straat. De ‘stiltecoupé’ voelde voor een jonge vrouw daarom als een onaangename verrassing. Veel Nederlanders worden ervaren als gastvrij en gesloten tegelijk. Het kost moeite om voorbij het oppervlakkige contact te komen, omdat je niet zomaar bij de burens kunt aanlopen.

#### Toepassing: websites en culturele verschillen

De manier waarop informatie op een website wordt aangeboden, is cultureel bepaald (Würtz, 2006). Het verschil tussen hoge en lage-contextculturen, maar ook dat tussen collectivistische en individualistische culturen genereert andere behoeften en verwachtingen voor online media. Een typische lage-contextwebsite, zoals een Duitse of een Scandinavische, zijn transparant: de achterliggende informatie is meteen zichtbaar, omdat de website een duidelijke indeling heeft met veel tekst.

De website in een hoge-contextcultuur lijkt juist meer bedoeld om een interactie aan te gaan met de gebruiker, bijvoorbeeld doordat een muis-activiteit de afbeelding tot leven wekt. Een ‘link’ wordt doorgaans met een afbeelding weergegeven, in plaats van met tekst. Het is ook gebruikelijk om het bedrijf als daadwerkelijke groep mensen weer te geven, zoals Mc Donalds India het team laat zien dat de service verleent. Ook hebben Japanse, Indiase en Arabische websites meer afbeeldingen van mensen die

samen en buitenshuis iets ondernemen. Het is vaak een gezin, of een groter familieverband. Het product dat wordt aangeprezen is in beeld en het wordt gebruikt door één of meerdere mensen.

Op de lage-contextwebsites, zoals die uit Zwitserland en Duitsland, zijn meestal individuen afgebeeld, in een ontspannen houding. Er wordt een sfeer van geluk en tevredenheid gesuggereerd, die het individu ervaart dankzij het product. Het product of de dienst is echter meestal niet direct zichtbaar. Ook blijft de commerciële aanbieder of organisatie vaak anoniem, achter een logo of naam – het bedrijf krijgt dus geen menselijk gezicht.

Voor een asielzoeker uit een hoge-contextcultuur zal een dergelijke ‘functionele’ website zonder zichtbare groepen mensen, en zonder interactieve elementen niet zo aantrekkelijk overkomen.

#### Conclusie: culturele verschillen in communicatie

De culturele kenmerken van een land zijn terugkerende patronen die niet voor elk individu van toepassing zijn, maar op het niveau van culturele groepen wel relevant zijn om deze van elkaar te kunnen onderscheiden. In de informatieoverdracht kan de communicatie echter minder efficiënt zijn, wanneer culturele conventies van bewoner en medewerker van elkaar verschillen en betrokkenen geen inzicht hebben in deze culturele verschillen. Deze conventies spelen onder andere een rol bij beleefdheid, openheid over afspraken, en de rol van persoonlijke relaties in de communicatie met diensten en organisaties.

In Nederland is een lage-contextcultuur dominant, waarbij de boodschap vaak direct en zonder omwegen wordt verteld, ook als het een afwijzing betreft. De communicatie is in de regel meer zakelijk, en persoonlijke relaties staan los van de taken die geregeld moeten worden. In hoge-contextculturen is de persoonlijke relatie een voorwaarde voor vertrouwen. De communicatie van een boodschap wordt mede bepaald door het handelen van de betrokkenen en niet alleen in het woordgebruik. Het is tevens doorgaans gebruikelijk dat er wordt gewacht op het initiatief van de hoger geplaatste en/of de formele organisatie. In interculturele interactie kunnen mensen met een verschillende culturele achtergrond hun onderlinge verschillen wel leren herkennen en hanteren, maar dat kan ook leiden tot stereotypen en discriminatie. Daarover gaat de volgende paragraaf.

#### Good practices culturele verschillen in communicatieve stijl en verwachtingen

##### Good practice 1: culturele verwachtingen en organisatieculturen verhelderen: de oudercursus (Arnhem, basis-onderwijs)

Zowel asielzoekers als medewerkers kunnen leren over culturele verschillen in verwachtingen en de cultureel vormgegeven organisatie. In het onderstaande voorbeeld kregen Arnhemse migrantenouders een oudercursus, waarin het Nederlandse schoolsysteem en de verwachte relatie tussen ouders en de school werden toegelicht.

*“Het Nederlandse schoolsysteem is best ingewikkeld, als je je daarin niet verdiept snap je er niks van.” “We hebben geleerd dat wij als allochtone ouders niet altijd maar afwachting moeten zijn. Nee, wij moeten actief worden en durven initiatieven te nemen. Ik mis echt geen enkele bijeenkomst meer.” “Na de cursus weet ik nu ook dat er instellingen zijn om ons te steunen.” (Ringersma et al., 2015)*

##### Good practice 2. Inclusieve communicatie, of van doelgroep naar belanghebbenden (Kennisplatform Integratie en Samenleving)

Hoewel culturele verschillen een rol spelen in de communicatie, is het belangrijk steeds te reflecteren op de aannames en stereotypen die hiermee gepaard kunnen gaan. In de handreiking van het KIS (Kennisplatform Integratie en Samenleving) over inclusieve communicatie wordt toegelicht hoe deze balans kan worden gevonden. Het vereist een verandering in de communicatiestrategie.

*“Denken in belanghebbenden is fundamenteel anders dan denken in doelgroepen. Vanuit doelgroep-denken houd je je eigen doel voor ogen en houd je het lineaire zender-ontvanger-model in stand. Bij het denken in belanghebbenden zijn overeenkomsten en verschillen in belangen leidend voor de wijze van communiceren.” (KIS, 2019, p. 24)*

## 2.8 Interculturele vaardigheden in de communicatie

Mensen die goed anticiperen op culturele en taalfactoren, kunnen we beschouwen als ‘intercultureel vaardig’. Deze vaardigheden zijn gedeeltelijk aan te leren als ‘tips en trucs’, bijvoorbeeld door een training over culturele verschillen of kenmerken van de landen van herkomst. Maar veel interculturele vaardigheden ontwikkelen zich door ervaring in de praktijk. Een voorwaarde voor de ontwikkeling van deze vaardigheden is dat men zich open en nieuwsgierig opstelt en in staat is te reflecteren op het eigen communicatieve handelen in multiculturele situaties (Deardorff, 2009).

Door langere tijd in een land met een andere cultuur te verblijven en de taal te leren, ontstaat doorgaans steeds meer kennis over de nieuwe sociale regels. Dat gebeurt vaak in een patroon van afwisselende positieve en negatieve gevoelens. De interessante nieuwe cultuur blijkt na een paar weken ook vervelende kanten te hebben. De vanzelfsprekendheden van thuis worden gemist, worden door anderen niet begrepen. Een dergelijk patroon wordt ook wel ‘culture shock’ genoemd. Dat is de frustrerende ervaring dat wat ‘normaal’ is, in de nieuwe situatie als abnormaal wordt beschouwd, en andersom. Bijvoorbeeld: het blijkt dat mensen in India zonder afspraak bij je op bezoek komen. Na verloop van tijd kunnen mensen wennen aan deze veranderingen. Dat kan door zelf mee te doen met de andere gewoontes, en te ervaren dat deze ook positieve kanten hebben. Ook ‘critical incidents’ of ‘rich points’ (Zhu, 2019; Ten Thijs, 2020) kunnen helpen: dit zijn belangrijke persoonlijke ervaringen, waarbij iemand door een misverstand leert zich te verwonderen over culturele verschillen en meer leert over de andere cultuur, maar juist ook over de eigen cultuur. De verwondering wordt gebruikt als begin van een leerproces.

De COA-medewerkers bevinden zich dagelijks in een multiculturele, superdiverse context van cliënten en collega’s. Toch zijn er verschillen met de hierboven beschreven context van interculturele vaardigheden die door reiservaringen worden opgedaan. Ten eerste bevindt de COA-medewerker zich niet zelf in een ander land. De eigen sociale context is voor het grootste deel nog steeds hetzelfde. Dat betekent dat de kans op een culture shock minder groot is. Wél bieden de contacten met de bewoners, als deze intensief genoeg zijn, de mogelijkheid op leerzame ‘critical incidents’. Ten tweede is het contact met de bewoners niet gelijkwaardig. Er is sprake van een scheve machtsverhouding, omdat de asielzoeker afhankelijk is van de hulp van de medewerkers. Dat maakt de noodzaak tot aanpassing aan de culturele gewoontes van de bewoners voor de medewerker niet zo urgent. De bewoners hebben zelf juist belang bij het aanpassen aan Nederlandse gewoontes. Ten derde is de multiculturele context een belemmering bij het ontdekken van culturele gewoontes van de verschillende groepen asielzoekers. Er is niet één cultuur of taal – het zijn er wel twintig. De bewoners verhouden zich tot elkaar in een nieuwe setting, die bovendien vormgegeven wordt in een Nederlandse woonsituatie. Zij zijn zelf bezig zich aan te passen en ervaren mogelijk een culture shock, of ‘rich points’. Tegelijkertijd zijn ze afkomstig uit diverse sociale lagen van de samenleving en ze hebben verschillende opleidingen en leeftijden.

Het leren van interculturele competenties door ervaringen met bewoners is in deze context dus uiterst lastig, zo niet onmogelijk. Het lijkt eerder op zwemles krijgen in een golfslagbad. In het werkveld van interculturele trainingen wordt wel gesuggereerd dat deze vaardigheden individuele *skills* zijn. Maar zonder ‘de culturele ander’ kan er niets worden geleerd. Het intercultureel vaardig communiceren is namelijk geen verantwoordelijkheid van één gesprekspartner, maar van beide. Per situatie kan het beter of slechter gaan. Daarnaast is het gemakzuchtig om te stellen dat het interculturele contact na het leren van deze vaardigheden altijd zonder problemen zal verlopen. Waar mensen elkaar ontmoeten, en vooral wanneer er tegengestelde belangen spelen, zullen er pijnlijke situaties en onenigheden ontstaan.

De belangrijkste toegevoegde waarde van interculturele vaardigheden is niet dat ze het sociaal ongemak kunnen wegnemen, maar dat ze kunnen verhelderen *waarom* het sociaal ongemak er is, en wat de verschillende *perspectieven en belangen* van de betrokkenen zijn. Op die manier wordt het makkelijker om te begrijpen welke interventies en belangenafwegingen er gemaakt moet worden. Kennis over culturele verschillen wordt daarbij toegepast op de concrete situatie, vooral wanneer blijkt dat de verwachte effecten uitblijven. Een voorbeeld uit de zorgpraktijk laat dit zien. Het is afkomstig uit een publicatie van

Pharos (2021), getiteld ‘Hoe help ik een vluchteling? Tips en adviezen uit de eerstelijns zorg en het sociaal domein aan de hand van casuïstiek over psychosociale problematiek’.

Een 25-jarige vrouw uit Somalië heeft ernstige psychische klachten, angsten en nachtmerries vanwege een trauma met seksueel misbruik als kind in een oorlogssituatie. De reguliere, individuele therapie lijkt niet te helpen. Wanneer op intercultureel sensitieve manier wordt doorgevraagd, blijkt dat de vrouw zich schaamt voor haar familie, met name haar moeder. Ze voelt zich onder druk gezet om te trouwen, maar vanwege haar trauma is ze bang voor het huwelijk. Haar moeder is daarvan niet op de hoogte. In de cultuur van cliënte is het gebruikelijk dat vrouwen rond hun twintigste trouwen, en de cliënt is al 25 jaar oud. De therapeut besluit de moeder in het gesprek te betrekken. Als de dochter haar angsten heeft uitgelegd, reageert haar moeder begripvol. De cliënte heeft vervolgens minder nachtmerries en herstelt van haar trauma.

In dit voorbeeld van Pharos bleek niet alleen de therapeut intercultureel vaardig genoeg om het belang van de familierelaties in de therapie mee te nemen. Ook de cliënt was bereid om de open manier van spreken over seksualiteit uit te proberen, en zelfs met haar moeder te spreken over schaamte en de andere gewoontes over huwelijksleeftijd, in deze nieuwe culturele context.

Bij de toepassing van interculturele vaardigheden is het dus belangrijk dat de culturele verwachtingen worden erkend en aangepast. De institutionele context voegt daar nog een tweede dimensie aan toe: hierin liggen rollen immers min of meer vast, waardoor ook in dat opzicht verwachtingen meespelen. Bovendien kan er een machtsverschil ontstaan, doordat professionals bij een gespreksituatie minder op het spel hebben staan. Het gesprek is een onderdeel van hun werkdag. Maar voor de cliënten is de impact van het gesprek op het leven groot, terwijl ze met de gespreksvoering zelf veel minder ervaring hebben. Dat wordt ook wel het verschil tussen one-shotters en repeat-players genoemd (Doornbos et al., 2010). Een onderdeel van intercultureel vaardig communiceren, is dat ook de institutionele context en deze machtsfactor wordt erkend door de betrokken professionals (Ten Thije, 2020).

Daarbij speelt nog een derde complicatie. Beide gesprekspartners hebben verwachtingen van elkaar op basis van hun culturele kennis en vooroordelen. Wanneer de wederzijdse verwachtingen negatief zijn, kunnen culturele verschillen in communicatie als kwade opzet worden geduid. Dit gebeurde bijvoorbeeld in de Verenigde Staten, waar eigenaren van Koreaanse winkels slachtoffer werden van geweldadige rellen na de moord op Rodney King. Door hun afstandelijke houding en formele stijl van communiceren, hadden de zwarte bewoners in de wijk de indruk gekregen dat deze winkeleigenaren racistisch waren, en hun zwarte klanten minachtten. In de zwarte gemeenschap was een joviale omgangsvorm gebruikelijk. Deze werd door de Koreaanse winkeleigenaren juist als respectloos ervaren. Zo ontstond een wederzijds gevoel van wantrouwen, dat escaleerde na de moord.

Ook in asielzoekerscentra liggen dergelijke interculturele groepsmisverstanden op de loer. Kennis van onderlinge vooroordelen en cultuurverschillen is dus een belangrijk hulpmiddel om de onderlinge verstandhoudingen op de locatie te handhaven. De medewerkers van het COA hebben hierin een bijzondere verantwoordelijkheid. Zij moeten dus zowel anticiperen op verschillende culturele verwachtingen, op de institutionele dimensie vanuit hun eigen rol, én op de storende effecten van onderlinge vooroordelen.

Bij het ontwikkelen van interculturele vaardigheden zijn er echter twee valkuilen. De ene valkuil is essentialisme: daarbij wordt cultuur tot de ‘essentie van iemand’. De onduidelijke signalen worden dan snel verklaard vanuit de cultuur: ‘Hij wil vast niet met een vrouw praten’. Maar het is riskant om te denken dat culturele kenmerken alle gedragingen van de ander kunnen verklaren of voorspellen. Mensen kunnen immers ook door verschillende culturen beïnvloed zijn. Als men dat niet onder ogen blijft zien raakt de individuele en contextuele informatie uit beeld, zoals een mogelijke depressie, of zorgen om een kind.

De tweede valkuil is cultuurrelativisme. Hoewel het een goed streven is om respect voor ieders normen, waarden en tradities te hebben, is het juist in de context van asiel van groot belang dat het COA de



grondwet en mensenrechten handhaaft. Wanneer de culturele of religieuze context ertoe leidt dat mensen onder druk gezet worden, gediscrimineerd worden, of anderszins belemmerd worden in hun zelfbeschikking, is het de taak van de overheid om hen te beschermen. Deze rechten zijn juridisch vastgelegd in mensenrechtenverdragen en de Nederlandse Grondwet. Het is daarbij goed te weten dat vrijwel iedere culturele traditie die als discriminerend kan worden aangemerkt, ook binnen die cultuur zelf wordt bestreden. Een cultuur is nooit stabiel en bevat altijd interne tegenstemmen (Okin, 1999). Dat geldt natuurlijk ook voor de verschillende culturen die men in Nederland aantreft.

Hieruit blijkt dat interculturele competenties ook samenhangen met een besef van tegengestelde belangen, dilemma's, en grenzen aan wat mogelijk en wenselijk is. Niet elke culturele wens of uiting behoeft te worden gehonoreerd. Hierin hebben de bewoners behoefte aan duidelijkheid en veiligheid. Maar een regel die voor de één bescherming oplevert, kan de ander ervaren als discriminatie. In de communicatie blijft empathie en respect mede daarom een noodzakelijke voorwaarde.

#### Conclusie: randvoorwaarden bij interculturele vaardigheden

Als COA-medewerkers kennis hebben van de werking van cultuurverschillen in de communicatie, ontstaat er begrip voor de verschillende perspectieven en uitgangspunten. Interculturele vaardigheden bestaan uit kennis van culturele verschillen, vaardigheden om hier flexibel op te anticiperen, en een houding van openheid en nieuwsgierigheid om iets te kunnen leren, en het samen op te lossen. Culturen zijn ook dynamisch en kunnen veranderen. De vaardigheden om met cultuurverschil om te gaan zijn niet in vaste protocollen om te zetten, maar ze vereisen eerder een sociale wendbaarheid en een zelfkritisch en zelf reflectief vermogen. Tevens is het belangrijk dat de institutionele context, met eigen regels en machtsverhoudingen, wordt erkend als onderdeel van de communicatie.

De COA-medewerkers moeten de valkuil van essentialisme hierbij leren vermijden, omdat culturen niet als totaalverklaring kunnen gelden, zonder oog te hebben voor de situatie en het individu. Maar ook de valkuil van doorgeschoten cultuurrelativisme bestaat: met de beste bedoelingen van 'respect voor culturele tradities' kunnen dan discriminerende of onveilige praktijken worden gedoogd.

De interculturele vaardigheden zijn echter niet altijd inzetbaar: wanneer mensen onder hoge tijdsdruk moeten werken of veel stress ervaren, zullen ze minder goed in staat zijn om moeilijke sociale situaties flexibel te benaderen. Interculturele vaardigheden kunnen bovendien geen ongemakkelijke situaties voorkomen, maar ze helpen wel bij het hanteren en verklaren van deze gebeurtenissen.

Voorals het gaat om kennis over religieuze tradities, elementaire taalkennis en culturele verwachtingen is er veel winst te behalen. Zowel COA-medewerkers als asielzoekers zijn immers gebaat bij de ontwikkeling van interculturele vaardigheden, om de communicatie in de COA-locatie te optimaliseren.

#### **Good practices interculturele vaardigheden in de communicatie**

##### Good practice: anders leren kijken en organisatiecultuur bij 'vrijwilligerswerk' onder oudere migranten (Arnhem)

De formele organisatiecultuur in Nederland en het bijbehorende taalgebruik kan de indruk wekken dat er grote culturele verschillen bestaan, die in praktijk subtieler liggen. In het onderstaande voorbeeld over de afwezigheid van migranten in sociale participatie en vrijwilligerswerk blijkt het cultuurverschil te verdwijnen, na kritische reflectie op hoe je vrijwilligerswerk definieert.

*Volgens een stafmedewerker bij een seniorennetwerk participeren deze ouderen wel degelijk, het is alleen niet zo zichtbaar (...) "Het is in andere culturen vaak normaal om elkaar te helpen. De behoeftigen bijstaan is vanzelfsprekend. Als ik vraag: 'doet u vrijwilligerswerk?' Dan is het antwoord 'nee'. Als ik vraag 'helpt u wel eens iemand', dan krijg ik zo drie voorbeelden." Kortom: oudere migranten zijn mantelzorgers pur sang. Dat wordt niet gezien als werk, vandaar dat de term 'vrijwilligerswerk' vaak vreemd op hen overkomt." (Ringersma et al., 2015)*

#### Good practice 2: training interculturele vaardigheden (Europees integratiefonds en Oranjefonds)

Er zijn veel trainingen voor het versterken van interculturele vaardigheden. De onderstaande training is speciaal gericht op gemeentemedewerkers die contact hebben met burgers van verschillende culturele achtergronden.

*“De Interculturele Effectiviteits Training (IET) is een wetenschappelijke onderbouwde training ontwikkeld met steun van het EIF en het Oranjefonds. Deze training speelt in op de ontmoeting van andere culturen, óver de tegenstellingen heen, waarbij de bewustwording en de inzet van de eigen communicatieve vaardigheden essentieel is. De deelnemers oefenen met vaardigheden als een open houding, culturele empathie en sociaal initiatief. Zo worden de deelnemers meer bewust van de eigen communicatie met mensen die in hun beleving ‘anders’ zijn. Het maakt hierbij eigenlijk niet uit om welke groep mensen het in uw gemeente gaat. Belangrijk is vooral dat de eigen communicatievaardigheden bepalend zijn voor het contact met uw burgers.” (Ringersma et al., 2015).*





# De inrichting van de informatie- voorziening in de eerste opvangfase

# 3

## 3 De inrichting van de informatievoorziening in de eerste opvangfase

### 3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de informatievoorziening door het COA aan asielzoekers in de eerste fase van de opvang op een COA-locatie (onderzoeksvragen 2, 3 en 4).

*Welke (formele en informele) momenten kunnen worden onderscheiden waarop het COA asielzoekers van informatie voorziet in de eerste fase van hun verblijf op een COA-locatie?*

*Hoe is de informatieoverdracht opgezet? Welke werkwijzen en instrumenten worden toegepast om met de verschillende talige en culturele achtergronden van asielzoekers om te gaan?*

*Tot welke doelgroepen richten de activiteiten zich? En met welk doel?*

We beschrijven eerst de opzet van de inhoud van het programma Wonen en leven op een COA-locatie (WLCL). We gaan in op het doel van de informatievoorziening, de wijze van informatieoverdracht (vorm, inhoud en timing) van de verschillende onderdelen uit het programma WLCL, en andere vormen van informatievoorziening richting asielzoekers in de eerste fase van de opvang (paragraaf 3.3). Vervolgens beschrijven we hoe deze opzet in de praktijk wordt uitgevoerd, en de ervaringen van COA-medewerkers (paragraaf 3.4).

Zoals in hoofdstuk één reeds is aangegeven, is de informatievoorziening in de afgelopen periode als gevolg van COVID-19 anders verlopen dan normaal. We bespreken in dit hoofdstuk daarom eveneens de wijze waarop in de afgelopen anderhalf jaar uitvoering is gegeven aan het programma WLCL (paragraaf 3.5). Alvorens in te gaan op het programma WLCL, volgt een beschrijving van de taakopdracht van het COA met betrekking tot de informatievoorziening aan asielzoekers.

Dit hoofdstuk is gebaseerd op:

- de deskstudy van informatiemateriaal van het COA;
- de interne evaluatie van het COA van het programma WLCL;
- de interviews met COA-medewerkers, die betrokken zijn bij de ontwikkeling van informatiemateriaal en de uitvoering van de verschillende activiteiten in het kader van het programma WLCL;
- de observatie van één online voorlichtingsbijeenkomst.

Zoals aangegeven in de inleiding is er geen separate analyse gemaakt van de toegankelijkheid en begrijpelijkheid voor asielzoekers van de bestaand informatie-uitingen. Dat vraagt om een ander soort onderzoek.

### 3.2 Opvang van asielzoekers en informatievoorziening door COA: de taakopdracht

In de Wet COA<sup>8</sup> is vastgelegd dat het COA verantwoordelijk is voor de materiële en immateriële opvang van asielzoekers. Het geven van voorlichting is een van de aspecten die valt onder de immateriële opvang, maar in de wet zelf worden geen nadere eisen gesteld aan de informatievoorziening. In de Regeling verstrekkingen asielzoekers (Rva)<sup>9</sup> worden een aantal zaken genoemd waarin het COA moet voorzien. Dit betreft het tijdig informeren (maximaal 15 dagen na indiening van de asielpprocedure) over de rechten en plichten van asielzoekers, waar specifieke rechtsbijstand verkregen kan worden en de opvangvoorzieningen inclusief medische zorg. Voorts wordt in de Rva gesteld dat de informatie schriftelijk wordt verstrekt in een taal die de asielzoeker verstaat of waarvan redelijkerwijs aangenomen kan worden dat hij deze verstaat. Welke talen dat zijn wordt niet nader gespecificeerd.

In aanvulling op de zaken die rechtstreeks voortvloeien uit het wettelijk kader, maakt het COA op hoofdlijnen afspraken met het ministerie van Justitie en Veiligheid over de voorlichting aan asielzoekers. Het kan bijvoorbeeld gaan om het aanbrengen van extra accenten in de bestaande voorlichting. Zo heeft het

<sup>8</sup> <https://wetten.overheid.nl/BWBR0006685/2020-01-01>

<sup>9</sup> <https://wetten.overheid.nl/BWBR0017959/2021-01-01#HoofdstukII>

ministerie in 2016 naar aanleiding van incidenten rondom overlastgevende asielzoekers het COA bijvoorbeeld gevraagd om in de voorlichting extra aandacht te geven aan Nederlandse normen en waarden.<sup>10</sup>

Het huidige voorlichtings- en trainingsprogramma voor bewoners 'Wonen en leven op een COA-locatie' (WLCL) is in november 2016 van start gegaan. Het WLCL is gericht op informatieoverdracht ten behoeve van zelfredzaamheid, veiligheid en leefbaarheid van asielzoekers op een COA-locatie. Het bestaat uit een aantal vaste (verplichte) onderdelen en een aantal specifieke modules (facultatief) voor personen die extra ondersteuning nodig hebben om zelfredzaam te worden (bijv. weerbaarheidstrainingen, training basaal Nederlands, cursus digitale vaardigheden, bijeenkomsten rondom Nederlandse omgangsvormen en bijeenkomsten voor ouders met kinderen in het azc). Het programma WLCL wordt in principe aangeboden in het asielzoekerscentrum (azc).<sup>11</sup> Als gevolg van capaciteitsproblemen bij de IND zijn gedurende 2020 de wachttijden voor het starten van een asielprocedure echter flink toegenomen. Als gevolg daarvan verblijven asielzoekers gedurende langere tijd op een pre-procesopvanglocatie (pre-pol) voordat hun asielprocedure start. Vanwege deze langere wachttijden wordt op de pre-pol al een start gemaakt met het voorlichtings- en trainingsprogramma. De verplichte onderdelen uit het programma worden in de eerste weken na aankomst op de locatie (de zogenaamde ontvangstfase) uitgevoerd. In de periode daarna (de verblijfsfase) worden specifieke modules aangeboden. Dit onderzoek heeft betrekking op de informatievoorziening in de eerste weken na aankomst in de opvang.

### 3.3 De opzet van de informatievoorziening aan asielzoekers

In deze paragraaf beschrijven we de opzet van het WLCL programma. In de volgende paragraaf beschrijven we de uitvoering in de praktijk en de ervaringen van medewerkers.

De informatievoorziening aan asielzoekers krijgt vorm via (verplichte) individuele en groepsbijeenkomsten, via persoonlijke gesprekken met COA-medewerkers en via online en schriftelijke informatie.

#### *De verplichte onderdelen van het programma WLCL*

##### *Opzet en inhoud programma*

Het programma WLCL kent vijf verplichte programmaonderdelen. In de handleiding voor COA-medewerkers wordt per onderdeel van het programma benoemd wat het doel is van de informatievoorziening, wie verantwoordelijk is voor de uitvoering van dit onderdeel en hoe en wanneer dit onderdeel wordt uitgevoerd.

**Tabel 3.1** Verplichte onderdelen van het programma WLCL

| Programma onderdeel        | Doel                                                                                                                                                                                                                                                          | Door wie?            | Wijze en moment van inzet                                                                                         |
|----------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Welkom heten</b>        | Verwelkomen nieuwe bewoner op de locatie, wijzen van de kamer, rondleiden op locatie, uitreiken van de eenmalige verstrekkingen en verstrekken van alleen die informatie die al op dag 1 noodzakelijk is (bv. hoe te handelen met zorg gerelateerd klachten). | Woonbeleider         | Bij binnenkomst.<br><br>Bij voorkeur korte, individuele of groepsgewijze ontvangst en indien gewenst rondleiding. |
| <b>Rechten en plichten</b> | Het informeren van de nieuwe bewoner over de rechten en plichten, de huisregels en gedragsregels op het centrum en de meldplicht.                                                                                                                             | Programma-begeleider | Binnen 15 dagen na indiening asielaanvraag.<br><br>Individueel gesprek.                                           |

<sup>10</sup> TK 2015-2016, 19637/33042, nr. 2179, 31 maart 2016. TK 2016-2017 19637 nr 2243, 27 oktober 2016

<sup>11</sup> Op het asielzoekerscentrum worden onderdak en begeleiding geboden aan zowel asielzoekers die nog in procedure zitten, afgevoerde asielzoekers als statushouders die in afwachting zijn van huisvesting in een gemeente. Op het azc krijgen alle bewoners informatie over het reilen en zeilen op de opvanglocatie (via het programma WLCL) en krijgen zij daarnaast verschillende vormen van begeleiding en ondersteuning afhankelijk van hun situatie (bijvoorbeeld gericht op verblijf in Nederland of op terugkeer).

Vervolg tabel 3.1

| Programma onderdeel                                                                                                                                      | Doel                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Door wie?            | Wijze en moment van inzet                                                                                                                                  |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Zorg</b>                                                                                                                                              | Het informeren van de nieuwe bewoner over de organisatie van zorg op deze locatie en in Nederland zodat ze weten waar ze met hun vragen en medische klachten terecht kunnen en hoe ze zelfstandig contact kunnen leggen met zorgverleners. Doel is ook om de verwachtingen over de zorg te managen. | Programma-begeleider | Binnen 5 dagen na binnenkomst. Zorg is een basisvoorziening waar men gelijk gebruik van kan maken.<br><br>Groepsgesprek, indien niet mogelijk individueel. |
| <b>Wonen op deze locatie</b>                                                                                                                             | Het informeren van de bewoner over het wonen op deze COA-locatie. Verdieping op de informatie die deels al is gegeven tijdens het ontvangst en het rechten-en-plichtengesprek.                                                                                                                      | Programma-begeleider | Binnen 45 dagen na binnenkomst.<br><br>Groepsgesprek, indien niet mogelijk individueel.                                                                    |
| <b>Veiligheid</b><br><u>Deel 1:</u> Veilig en in vrijheid samenleven<br><u>Deel 2:</u> Fysieke- en brandveiligheid, zwemveiligheid en verkeersveiligheid | Het informeren van de bewoner over het veilig en in vrijheid samenleven op de COA-locatie. Doel is om de bewoner bewust te maken van de rol en het aandeel in de eigen veiligheid en de algemene veiligheid en leefbaarheid op en rondom de locatie.                                                | Programma-begeleider | Binnen 45 dagen na binnenkomst.<br><br>Groepsgesprek van 2 dagdelen, indien niet mogelijk individueel.                                                     |

Bron: COA (2020) Programma Wonen en Leven op een COA-locatie. Handleiding voor medewerkers. Versie 0.4, december 2020.

Het rechten-en-plichtengesprek is een onderdeel van het programma dat asielzoekers verplicht moeten bijwonen. Voor de overige onderdelen geldt dat het COA deze verplicht moet aanbieden maar dat deelname hieraan niet verplicht is gesteld. Momenteel is het COA bezig om de registratie van deelname aan onderdelen van het WLCL programma te verbeteren.

In principe worden alle onderdelen van het programma apart aangeboden zodat asielzoekers niet teveel informatie in een keer krijgen, maar onder bijzondere omstandigheden (bijvoorbeeld bij extreem hoge instroom, langere doorlooptijden op de (pre)pol, corona) kunnen de programmaonderdelen Zorg, Veiligheid en Wonen op deze Locatie gecombineerd worden. Er wordt dan minder uitgebreid stilgestaan bij de verschillende onderwerpen en alleen de minimale basisinformatie verstrekt. Dit wordt ook wel het WLCL-light-programma genoemd.

**Tabel 3.2 Toelichting op verschillende onderdelen van het programma WLCL**

#### Het rechten-en-plichtengesprek

In het rechten-en-plichtengesprek maken bewoners kennis met de door de wet gegarandeerde rechten en vrijheden:

- iedereen mag zijn eigen mening uiten;
- iedereen mag een eigen geloof hebben en is vrij wel of niet te geloven;
- iedereen mag uitkomen voor zijn of haar eigen seksuele geaardheid;
- iedereen heeft recht op eigen keuzes en zelfstandigheid.

Verder wordt in het gesprek benadrukt dat asielzoekers recht hebben op opvang en het ontvangen van verstrekkingen, zoals onderdak en eet- en leefgeld van het COA. Ze worden ook geïnformeerd dat tegenover deze rechten een aantal verplichtingen staan. Zo worden onder meer de COA-huisregels besproken, waarin afspraken staan die nodig zijn om ervoor te zorgen dat iedereen fijn en veilig op een opvanglocatie kan wonen. Ook wordt de meldplicht toegelicht. Na afloop ondertekenen de asielzoekers een formulier als bewijs dat zij de huisregels hebben ontvangen.

### Gezondheidszorg

In de eerste weken van het verblijf op de opvanglocatie krijgen bewoners voorlichting over de organisatie van de gezondheidszorg op de locatie. Zij krijgen informatie over:

- huisarts, ziekenhuis en medische specialisten;
- Gezondheidszorg Asielzoekers (GZA) (openingstijden en contactgegevens);
- medicijnen;
- tandarts;
- zwangerschap (de infosheet 'Zwangerschap');
- jeugdgezondheidszorg (onder andere, vaccinatie bij kinderen);
- tuberculose (tbc-screening) en eventueel behandeling;
- ziekenkosten (Regeling Medische zorg Asielzoekers-RMA)
- wat te doen bij spoedeisende hulp

### Veiligheid

In de eerste weken van het verblijf op de opvanglocatie worden bewoners geïnformeerd over:

#### *Fysieke veiligheid*

- brandveiligheid;
- onveilige situaties in het verkeer en bij het spoor;
- verkeersregels, waaronder een aantal belangrijke verkeersborden;
- risico's van zwemmen in natuurwater (rivieren, meren, zee) en zwemmen zonder diploma;
- risico's van natuurijs (bevroren meren, vijvers en rivieren);
- risico's van het plukken en eten van paddenstoelen;
- tekenbeten, eikenprocessierups;
- (en recent ook) corona.

#### *Veilig en in vrijheid samenleven*

- democratie en rechtsstaat;
- non-discriminatie en artikel 1 van de grondwet;
- veiligheid en aangifte doen.

Voor de verschillende onderdelen van het programma zijn voorbeelddraaiboeken opgesteld. De locaties hebben echter de vrijheid om te beslissen op welke wijze en hoeveel tijd zij aan de verschillende onderwerpen besteden en waar zij de nadruk op willen leggen, zolang de inhoud maar wordt behandeld. Via de website [www.mycoa.nl](http://www.mycoa.nl) (zie ook hierna) zijn infosheets voor asielzoekers te vinden over diverse thema's, die trainers ook kunnen gebruiken in hun groepsbijeenkomsten. Er zijn ook voorbeeldpresentaties beschikbaar voor de COA-medewerkers, maar medewerkers kunnen zelf bepalen of zij daarvan gebruik willen maken en welke werkvormen zij inzetten. Hoe de informatievoorziening aan asielzoekers is ingericht kan dus tussen locaties (en tussen medewerkers) variëren.

### **Schriftelijke informatie: informatiemap, website en prikbord**

De informatie die de asielzoekers via de individuele en groeps gesprekken krijgen, wordt ondersteund met schriftelijk materiaal dat asielzoekers zelfstandig kunnen raadplegen. Bij aankomst op het azc ontvangen zij de informatiemap voor bewoners: *Welkom bij het COA!* Dit boekje bevat belangrijke informatie over het wonen op een opvanglocatie en over veiligheid en gezondheid. Daarnaast wordt in het boekje ook ingegaan op de rechten en plichten en de rol van het COA en andere partijen die actief zijn op de opvanglocatie zoals de Immigratie- en naturalisatiedienst (IND), Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) en VluchtelingenWerk Nederland. Het boekje is in verschillende talen beschikbaar. De onderwerpen die in het boekje aan de orde komen sluiten aan bij de verschillende programmaonderdelen van WLCL. In het boekje wordt tevens steeds verwezen naar de website [www.mycoa.nl](http://www.mycoa.nl) voor meer informatie over een bepaald onderwerp. Daarnaast beschikken de opvanglocaties over informatieborden. Daarop wordt bijvoorbeeld specifieke informatie gegeven over wat ze moeten doen in het kader van brandveiligheid en wordt seizoensgebonden informatie (bijvoorbeeld over zwemmen in open water) aangeboden.

Via de website [www.mycoa.nl](http://www.mycoa.nl) is informatie over verblijf in een asielzoekerscentrum beschikbaar in tien vreemde talen (Engels, Arabisch, Frans, Russisch, Somalisch, Farsi, Tigrinya, Turks, Spaans, Armeens). De website bevat onder meer infosheets en video's over het wonen in een opvanglocatie, praktische informatie over openingstijden op de locatie en informatie over lokale activiteiten, verwijzingen naar websites en nuttige adressen en informatie over werken of studeren in Nederland.

### *Andere vormen en momenten van informatievoorziening*

#### *Persoonlijke gesprekken*

Ook op andere momenten is sprake van informatieoverdracht. Dit gebeurt onder andere bij kamerbezoeken, posters op locatie, informeel contact in de wandelgangen, de website Tellme (kindertelefoon, en in het kader van de individuele begeleidingsgesprekken tussen COA-medewerkers en de bewoners. Bij het introductiegesprek krijgen asielzoekers over het algemeen te horen wie hun contactpersoon is wat betreft het wonen (woonbegeleider). Dat is ook vaak de medewerker die het eerste contact maakt met de bewoner. Voordat de formele informatieoverdracht in het kader van WLCL begint is er al contact met de bewoners.

Als kapstok voor het methodisch werken in de begeleiding van asielzoekers is het zes-domeinenmodel ontwikkeld. Op zes leefdomeinen (zelfzorg, dagstructuur, sociaal netwerk, persoonlijk welbevinden, externe contacten, toekomstplanning) wordt tijdens begeleidingsgesprekken in kaart gebracht of bewoners over voldoende competenties beschikken om zelfredzaam en zelfstandig op de opvang te verblijven. Bij de uitwerking van het programma WLCL is nadrukkelijk de link met het zes-domeinenmodel benoemd, omdat via de begeleidingsgesprekken beter zicht verkregen kan worden op de bewoners en hun de individuele behoeften. Vanuit dit inzicht zou in het programma WLCL beter maatwerk geleverd kunnen worden in het ondersteuningsprogramma, met name ten behoeve van de facultatieve onderdelen van het programma WLCL die in de verblijfsfase worden ingezet.

#### *De informatiebalie*

Op elke opvanglocatie is een informatiebalie beschikbaar waar bewoners terecht kunnen met vragen. De openingstijden van de COA-infobalie staan op [www.mycoa.nl](http://www.mycoa.nl). Wanneer een bewoner geen Nederlands of Engels spreekt kan hij of zij iemand meenemen die deze talen wel spreekt. Ook kan het COA een tolk bellen.

## **3.4 Uitvoering in de praktijk en ervaringen van medewerkers**

### *Competenties en vaardigheden medewerkers*

Nagenoeg alle verplichte onderdelen van WLCL worden uitgevoerd door programmabegeleiders. Via het COA Leerplein kunnen programmabegeleiders de training Praktische Trainersvaardigheden volgen om de groepsgesprekken goed uit te kunnen voeren. Van trainers wordt in ieder geval verwacht dat zij beschikken over goede presentatievaardigheden, in staat zijn om discussies te begeleiden en deelnemers te betrekken bij het gesprek, in staat zijn om op een positieve manier een boodschap over te brengen, ervaring hebben met spreken voor groepen volwassenen en in staat zijn om het taalgebruik aan te passen aan de doelgroep.

Uit de interne evaluatie van het WLCL programma uit 2019 bleek dat de training nog niet tot het basis opleidingspakket van de programmabegeleiders behoorde en optioneel werd aangeboden (COA, 2019).<sup>12</sup> Een van de redenen waarom de training niet verplicht werd gesteld, is dat veel programmabegeleiders in hun opleiding een vergelijkbare training hebben gevolgd. Medewerkers gaven aan dat groepsvoorlichting over het algemeen geen probleem vormt, maar dat zij het uitvoeren van maatwerk-bijeenkomsten wel complex vinden. Zij hebben onder andere vragen over het combineren van interactieve werkvormen met meertaligheid in een groep (ibidem).

<sup>12</sup> COA (2019) Evaluatie Programma Wonen en Leven op een COA-locatie (WLCL) (periode 2016 – 2019). 16-09-2019, versie 0.1.

Een van de COA-medewerkers die wij in het kader van dit onderzoek spraken zei hierover het volgende:

*“Ik heb verschillende trainingen gehad over het overbrengen van informatie, dat je goed kan uitleggen en goed kan luisteren en dat je voorkennis moet hebben over de culturele achtergrond. Op het gebied van vaardigheden valt nog wel veel te winnen. Er is eigenlijk meer maatwerk nodig dan de algemene trainingen want we hebben te maken met een specifieke doelgroep.”*

Ook bleek uit de interne evaluatie van het COA dat niet alle medewerkers op de hoogte waren van de mogelijkheid om een training te volgen, terwijl sommigen daar wel behoefte aan hadden. In hoeverre dit inmiddels beter bekend is onder de medewerkers kan op basis van dit onderzoek niet worden vastgesteld.

Uit de gesprekken die wij voerden met medewerkers op verschillende opvanglocaties blijkt dat de medewerkers ervaren dat het soms lastig is om voldoende tijd te besteden aan de informatieoverdracht. Op sommige locaties worden specifiek medewerkers vrijgemaakt om de voorlichting te organiseren, maar op de meeste locaties is dat niet het geval. Als gevolg van capaciteitsgebrek ('hollen of stilstaan-organisatie' zoals een van de respondenten het noemde) krijgt de voorlichting in het kader van WLCL niet altijd de aandacht die het verdient.

#### *Taal van de informatieoverdracht*

De meeste COA-medewerkers gebruiken, naast het Nederlands, Engels als lingua franca om met asielzoekers te communiceren. In beperkte mate zijn COA-medewerkers met andere taalvaardigheid (bijvoorbeeld Arabisch) beschikbaar. Sinds kort krijgen asielzoekers een digitale film te zien van het rechten en plichtengesprek en de huisregels, deze is beschikbaar in verschillende talen. Aan het einde van het gesprek moeten asielzoekers een formulier ondertekenen als bewijs dat de COA-huisregels zijn overgedragen aan de asielzoekers. Deze huisregels zijn in verschillende talen beschikbaar. Voor de overige onderdelen van het verplichte WLCL-programma geldt dat deze meestal in het Nederlands of Engels gegeven worden waarbij een (informele) tolk ondersteunt (bijvoorbeeld een medebewoner). Als het niet mogelijk is om een taalgroep te vormen, kan de voorlichting ook individueel plaatsvinden met behulp van de tolktelefoon.

Medewerkers vertellen dat de taalkeuze ook afhankelijk is van het gespreksonderwerp en de taalvaardigheid van de bewoners. De ervaring is dat de introductie ('welkom heten') prima in het Engels kan als de bewoner dat een beetje spreekt, zeker wanneer dit ondersteund wordt met een boekje in de eigen taal. Voor ingewikkelder onderwerpen en voor persoonlijke afspraken heeft de eigen taal de voorkeur en schakelen medewerkers tolken in. Dat kan een professionele tolk zijn maar ook een tolk van de locatie (medebewoner).

#### *Groepssamenstelling en afstemming op (sub)doelgroepen*

De informatieoverdracht (de verplichte onderdelen) moet vrij snel na aankomst op de opvanglocatie worden uitgevoerd. De omvang van de groepen is afhankelijk van de instroom van nieuwe bewoners en hun taalachtergrond. Soms is de omvang van de instroom te laag en te divers wat betreft taalachtergrond dat het niet mogelijk is om groepsbijeenkomsten te organiseren. In dat geval wordt overgegaan tot individuele voorlichting met hulp van een informele tolk. Uit de interne evaluatie van het programma WLCL blijkt dat de (tijdige) planning van de bijeenkomsten nog een behoorlijke uitdaging kan zijn. Sommige locaties plannen de bijeenkomsten wekelijks of maandelijks op hetzelfde tijdstip, maar bij andere locaties is de planning meer ad hoc, afhankelijk van de beschikbaarheid van trainers en leslokalen (COA, 2019). Behalve naar taal, wordt bij het samenstellen van de groepen niet gedifferentieerd naar andere kenmerken (bijvoorbeeld naar opleidingsniveau). De groepsbijeenkomsten worden met name georganiseerd rondom de grote taalgroepen (Arabisch, Tigrinya), waarin mensen met verschillende nationaliteiten door elkaar zitten.

Uit de gesprekken met medewerkers blijkt dat er vaak wel extra aandacht is voor de groep analfabeten bij de voorlichting. Om de informatie over te dragen wordt bijvoorbeeld veel gewerkt met plaatjes die mondeling worden toegelicht. Ook proberen medewerkers – als zij van tevoren weten dat er analfabete

bewoners bij zijn – op andere manieren ervoor te zorgen dat de informatie aankomt bij de asielzoeker. Zij kijken onder andere of iemand anders als maatje gekoppeld kan worden aan de analfabete bewoner die hulp en ondersteuning kan bieden.

Op dit moment loopt ook een AMIF (Asiel, migratie en integratiefonds) project Analfabetisering. Binnen het COA zijn signalen opgevangen dat de welkomstboekjes, die asielzoekers bij instroom ontvangen, onvoldoende aansluiten bij de taalvaardigheden van asielzoekers. Naar aanleiding hiervan is het COA bezig met het ontwikkelen van een welkomst envelop die mogelijk de huidige informatiemap zal vervangen of aanvullen.

Medewerkers ervaren dat de noodzaak tot differentiëren naar opleidingsniveau ook afhankelijk is van het onderwerp. Bij de basisvoorlichting over veiligheid is het over het algemeen niet nodig om te differentiëren naar opleiding. Voor ingewikkelder onderwerpen zoals Kennis Nederlandse Maatschappij (dat overigens alleen aan statushouders wordt gegeven en dus geen onderdeel van WLCL) is voorkennis over het opleidings- en taalniveau van de deelnemers wel behulpzaam, zodat de trainer beter kan aansluiten bij de groep.

#### *Vorm van overdracht: veel zenden*

Uit de interne COA-evaluatie blijkt dat in de ontvangstfase uiteindelijk eerder sprake is van voorlichtingsbijeenkomsten in het kader van WLCL in plaats van de geadviseerde groepsgesprekken. Hiervoor worden verschillende redenen genoemd. Zo ervaren medewerkers dat de belasting voor bewoners in de ontvangstfase groot is; er komt in de eerste weken veel op de asielzoekers af. Interactieve werkvormen vragen om een inspanning van asielzoekers die daar op dat moment niet altijd toe in staat of bereid zijn. Daarnaast ervaren medewerkers dat het organiseren van groepsgesprekken in de ontvangstfase een uitdaging is vanwege de diversiteit in talen, culturele achtergronden, kennisniveau en behoeften. Omdat medewerkers in deze fase de bewoners nog niet goed kennen, is het moeilijk om af te stemmen op de voorkennis en behoeften van bewoners. In de eerste fase van opvang bestaat de (formele) informatie-overdracht dus vooral uit zenden.

Hoewel de informatieoverdracht vooral het karakter heeft van zenden, proberen de geïnterviewde medewerkers tijdens de bijeenkomst of het gesprek wel na te gaan of bewoners de informatie hebben begrepen. Dat doen ze bijvoorbeeld door asielzoekers te vragen om na te vertellen waar het gesprek over ging of door te vragen naar specifieke onderdelen. De medewerkers geven aan dat het moeilijk is om te toetsen of de informatie begrepen is, maar hebben wel de indruk dat de informatie aankomt en dat asielzoekers aangeven wanneer ze iets niet begrijpen. Belangrijke voorwaarde voor dat laatste is overigens dat er een goed contact is met de groep, aldus de geïnterviewde medewerkers. Een open houding en mensen op hun gemak stellen is hierin belangrijk. Zoals een medewerker het formuleert: *“Ik probeer een situatie te creëren dat ik over het onderwerp in gesprek kan gaan. Je niet als docent opstellen maar tussen de mensen in gaan zitten.”*

Ten aanzien van het rechten-en-plichtengesprek uiten medewerkers soms wat meer twijfel. Ze hebben de indruk dat dit gesprek asielzoekers soms wat overvalt (*‘niet alleen vrijheid en blijheid in Nederland’*) en dat niet alle bewoners helder hebben welk formulier zij na afloop van het rechten-en-plichtengesprek ondertekenen. Een medewerker op één van de locaties vertelt dat zij altijd van te voren de tekst van het formulier in de eigen taal opsturen, zodat bewoners dat vast kunnen lezen. Vervolgens wordt in het gesprek zelf de afspraken nogmaals doorgenomen. Met het bespreken van de huisregels wordt ook toegelicht dat aan het niet naleven hiervan sancties verbonden kunnen worden. Zoals hierboven vermeld werkt het COA sinds de tweede helft van 2021 met een digitale versie (film) van het rechten en plichtengesprek en de huisregels in meerdere talen. Op deze wijze ontvangt de bewoner informatie in zijn eigen taal en is daardoor mogelijk beter in staat om achteraf vragen te stellen aan de COA medewerkers.



Medewerkers benoemen dat herhaling belangrijk is om informatie te laten beklijven maar dat door een beperkte duur op een locatie (als gevolg van tussentijdse verhuizingen) er niet altijd tijd is voor herhaling. Ook de beschikbare capaciteit bij medewerkers kan een knelpunt zijn voor het herhalen van informatieoverdracht

#### *Gebruik van MyCOA.nl*

Medewerkers proberen in de voorlichtingsbijeenkomsten bewoners te enthousiasmeren en aan te moedigen om zelf informatie te zoeken of na te lezen en verwijzen nadrukkelijk naar de website. Het gebruik van de website vraagt echter een bepaalde digitale vaardigheid, terwijl niet alle bewoners even digitaal zelfredzaam zijn. Uit de gesprekken met medewerkers komt naar voren dat minder digitaal vaardige bewoners voor hulp vooral aangewezen zijn op medebewoners die digitaal vaardiger zijn. Ook signaleren zij verschillen tussen locaties in de mate waarop er nadruk is op digitalisering. Op de ene locatie wordt vooral ingezet op het informeren over waar de bewoners de informatie kunnen vinden terwijl op andere locaties de informatie veel meer wordt aangereikt.

#### *Het zes-domeinenmodel in de praktijk*

In de vorige paragraaf is beschreven hoe het zes-domeinenmodel als kapstok dient voor het methodisch werken in de begeleiding. Uit de interne evaluatie van het COA blijkt echter dat het model nog niet op alle locaties even systematisch wordt ingezet. Medewerkers geven zelf aan dat het goed kennen van de bewoners belangrijk is om een voorlichting of training te kunnen geven; *“Wij kennen onze bewoners goed, dat scheelt heel veel. Dan heb je al aansluiting. Als je ze dan op het centrum tegen komt kan je zeggen ‘niet vergeten om te komen hoor’ en het helpt dat zij mij bij de training niet voor het eerst zien.”*

### **3.5 Informatievoorziening in tijden van Corona**

Sinds de uitbraak van corona is de informatievoorziening in het kader van het programma WLCL anders uitgevoerd dan normaal. Omdat er geen fysieke groepsvoorlichtingsbijeenkomsten meer gehouden konden worden, is de voorlichting verschoven naar individuele voorlichting en online bijeenkomsten. De individuele voorlichting kost veel meer tijd dan de groepsvoorlichting met als gevolg dat onderwerpen wel worden aangesneden maar met minder diepgang worden behandeld (omdat er minder tijd aan wordt besteed). Meer nog dan in de fysieke voorlichtingsbijeenkomsten is in de huidige vorm van informatieoverdracht sprake van vooral zenden. Bewoners worden gewezen op het bestaande schriftelijk en videomateriaal waar ze zelf dingen kunnen opzoeken en nalezen en medewerkers delen informatiepakketjes uit over verschillende onderwerpen.

De online voorlichting gaat onder andere via Whatsapp. Veel bewoners kennen deze applicatie wat het gebruik laagdrempeliger maakt. Deze vorm van voorlichten vraagt meer voorbereiding van de medewerkers voor het plannen van de gesprekken en het geven van (technische) uitleg over de werkwijze via de app. Medewerkers ervaren ook dat de aandachtscurve van asielzoekers minder lang is bij online voorlichting.

Medewerkers beschouwen de aangepaste werkwijze echt als een noodoplossing die nodig is omdat de voorlichting over sommige onderwerpen, bijvoorbeeld brandveiligheid, niet kunnen blijven liggen. De huidige werkwijze doet naast een beroep op de medewerkers ook een behoorlijk beroep op de asielzoekers zelf, zij moeten zelf actief op zoek gaan naar (meer) informatie over een bepaald onderwerp. Een knelpunt dat hierbij speelt is dat als gevolg van corona het openleercentrum met computers minder beschikbaar is/was en dat de kwaliteit van de wifi regelmatig te wensen overlaat.



#### Observatie online voorlichting brandveiligheid (mei 2021)

Twee mannelijke asielzoekers uit Syrië worden via WhatsApp online voorgelicht over brandveiligheid op het azc. Normaal gebeurt dit via een groepsbijeenkomst, maar door corona is dit niet mogelijk. De training wordt in het Engels gegeven en vertaald door een Arabischspreekende tolk. In de training wordt ingegaan op veelvoorkomende oorzaken van brand en over het belang van preventie en wat je moet doen in geval van brand.

De trainer introduceert zichzelf, de tolk en het programma kort. De trainer vertelt aan het begin dat hij ook als vluchteling naar Nederland is gekomen en dat hij snapt dat het niet altijd makkelijk is in de nieuwe omgeving alle nodige informatie te vinden. Hij benadrukt dat zij altijd bij hem en zijn collega terecht kunnen voor informatie in verband met brandveiligheid en huisregels op de azc. De informatie wordt begrijpelijk en laagdrempelig besproken. Elk thematisch onderdeel (brandoorzaken, preventie, etc.) wordt geïllustreerd met foto's.

De sfeer is ontspannen en vriendelijk, maar er is weinig interactie tussen asielzoekers en trainer/tolk<sup>13</sup>. De trainer vraagt regelmatig of ze vragen hebben. De asielzoekers geven aan dat alles helder was.

### 3.6 Reflectie

De informatievoorziening van het COA naar de asielzoekers in de eerste fase van opvang (in het kader van het WLCL programma) heeft vooral het karakter van informeren (eenrichtingsverkeer) en veel minder van communiceren (tweerichtingsverkeer). Door corona is dit nog meer versterkt. In de eerste fase ligt de nadruk vooral op het informeren over waar de asielzoeker terecht is gekomen en wat van hem of haar wordt verwacht in het kader van de leefbaarheid en veiligheid op de opvanglocatie. Het doel van communicatie is met andere woorden met name geformuleerd vanuit het leefbaar en beheersbaar houden van de opvang. Communicatie-uitingen in de eerste fase van opvang zijn daar vooral op gericht. Met het basisinformatieprogramma wordt potentieel aangesloten bij de basisinformatiebehoeften met betrekking tot fysieke behoeften en veiligheid (niveaus 1 en 2 uit de piramide van Maslow). In hoeverre dat ook daadwerkelijk aansluit bij hun behoeften zal in het volgende hoofdstuk besproken worden. Breder informatiebehoeften rondom zelfverwezenlijking lijken in de eerste fase van het programma WLCL nog niet aan de orde te komen (de vraag is ook in hoeverre dat in de eerste fase nodig is).

COA zet verschillende middelen in om asielzoekers te informeren en probeert door middel van herhaling de boodschap beter over te brengen. Onderwerpen die in de eerste fase van de opvang worden besproken, worden (deels) herhaald in de modules die in de verblijfsfase worden aangeboden, maar herhaling lukt niet altijd wanneer asielzoekers tussentijds moeten verhuizen. En medewerkers hebben niet altijd voldoende tijd voor herhaling.

De voorlichtingsmodules sluiten in principe aan bij de informatie die via de website [www.mycoa.nl](http://www.mycoa.nl) en de informatiemap voor bewoners wordt aangeboden. Bewoners worden gewezen op waar aanvullende informatie is te vinden, maar of zij ook daadwerkelijk actief op zoek gaan naar deze informatie is de vraag. Zeker voor mensen met beperkte digitale vaardigheden, laaggeletterden en analfabeten is deze informatie moeilijk te ontsluiten. In het volgende hoofdstuk wordt nader stilgestaan worden bij de ervaringen van de asielzoekers met de informatievoorziening vanuit het COA.

<sup>13</sup> Zie ook de beschrijving in hoofdstuk twee van het model van Quirke (2012), over de mate van interactie in communicatie.



# Asielzoekers aan het woord: infor- matieoverdracht in de praktijk

# 4

## 4 Asielzoekers aan het woord: informatieoverdracht in de praktijk

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan we stil bij de ervaringen van de asielzoekers met de informatieoverdracht (onderzoeksvraag 5).

*Hoe ervaren de betrokken asielzoekers de opzet en overdracht van informatie tijdens de door het COA georganiseerde activiteiten in de eerste fase van hun verblijf op een COA-locatie?*

In dit hoofdstuk beschrijven we eerst hoe asielzoekers hun relatie met COA-medewerkers ervaren, waaronder ook de beeldvorming over het COA (in vergelijking met andere organisaties) (paragraaf 4.1). Vervolgens beschrijven we de ervaringen van asielzoekers met de informatie die zij ontvangen bij aankomst op het azc. We gaan hierbij in op de informatiebehoefte van asielzoekers vlak na aankomst en hun ervaringen met de timing van de informatie (paragraaf 4.2). Hierna beschrijven we de algemene ervaringen van asielzoekers met de verschillende vormen van informatieoverdracht door het COA en de ervaringen met de tolken (paragraaf 4.3). We eindigen dit hoofdstuk met een reflectieparagraaf waarin we specifiek ingaan op de thema's uit de literatuurverkenning.

### 4.2 Contact met COA-medewerkers

In de literatuur wordt het belang van de relatie in communicatie beschreven. Zo kan een 'zakelijke' opstelling ertoe leiden dat asielzoekers meer wantrouwen voelen richting het COA, terwijl communicatie gericht op verbondenheid (zoals een informeel gesprek) juist relaties versterkt. In de communicatie met het COA hebben asielzoekers duidelijk behoefte aan medemenselijkheid en betrokkenheid.

#### Relatie tussen asielzoeker en COA-medewerkers

Over het algemeen worden de COA-medewerkers door de respondenten omschreven als vriendelijk en behulpzaam. In een aantal gesprekken wordt ook expliciet gezegd dat de asielzoekers het gevoel hebben dat ze COA-medewerkers kunnen vertrouwen waardoor zij ook eerder informatie met hen delen. Dit komt met name overeen met de *communicatie gericht op verbondenheid*, zoals beschreven in de literatuurverkenning.

*Ze staan niet boven me, maar naast me en begrijpen me. Ze waren blij voor mij toen ik een positieve beslissing kreeg, net als familie. Als je aankomt ben je alles verloren, je voelt je alleen en verdrietig. Dan is het fijn dat je met iemand kan praten.*

Wel zeggen alle respondenten dat de ervaringen per medewerker kunnen verschillen, en dat het afhankelijk is van de persoon hoe goed ze geholpen worden.

Zoals beschreven in hoofdstuk 3 krijgen asielzoekers een contactpersoon toegewezen. Zij zijn over het algemeen tevreden over hun contactpersoon. De frequentie van contact is afhankelijk van de behoefte van de asielzoeker. Wanneer de asielzoeker zijn of haar contactpersoon wil spreken gaan zij naar de informatiebalie om een afspraak te maken. Sommigen hebben daarnaast ook een e-mailadres van hun contactpersoon. De ene respondent zegt dat hij weinig contact heeft met zijn contactpersoon, en dat dat ook niet nodig is. De ander zegt een goede band te hebben met zijn contactpersoon en dat zij elkaar regelmatig spreken, ook over persoonlijke zaken.

Een minderheid van de respondenten is niet tevreden over hun contactpersoon, zij vinden met name de bereikbaarheid onvoldoende. Het kan soms lang duren voordat een afspraak gemaakt kan worden en zij krijgen niet de hulp die ze verwachten (zoals hulp bij het vertalen van brieven of het vinden van een nieuwe kamer na ontevredenheid hierover). Deze groep heeft vaak weinig contact met zijn contactpersoon, maar heeft hier meestal wel behoefte aan. Eén van hen omschrijft het als volgt:

*Hij zou een soort peetvader voor me moeten zijn in Nederland, de schakel voor mijn leven hier in Nederland. Maar hij helpt me niet. Zijn antwoorden op mijn e-mails zijn altijd heel kort [...] en het is moeilijk om hem te ontmoeten.*

Alle asielzoekers met wie is gesproken zeggen dat zij door corona minder contact hebben met COA-medewerkers.

### Beeldvorming

Uit de literatuur komt naar voren dat de beeldvorming van asielzoekers over het COA invloed kan hebben op de communicatie. Ervaringen in het land van herkomst en tijdens het vluchten kunnen leiden tot gevoelens van wantrouwen richting de overheid en kan mede bepalen hoe asielzoekers reageren op informatie en communicatie vanuit de Nederlandse overheid. Volgens de literatuur dient het COA zich hiervan bewust te zijn, en duidelijke informatie geven over het onderscheid tussen het COA en bijvoorbeeld de IND.

Wanneer we asielzoekers vragen naar hun relatie en vertrouwensband met het COA, zeggen de meesten dat zij het COA vertrouwen en worden medewerkers omschreven als vriendelijk en behulpzaam. Eén respondent omschrijft het als volgt:

*Op basis van de hulp en aandacht die het COA ons gaf toen we op de locatie aankwamen, werd er meteen een vertrouwensband opgebouwd.*

Eén respondent geeft juist expliciet aan dat hij vanwege negatieve ervaringen met het COA (hij kreeg niet de hulp die hij verwachtte, en voelde zich onveilig op het azc), het COA niet vertrouwt. Ook zegt hij dat hij geen contact opneemt met het COA, behalve als het absoluut noodzakelijk is.

*Ik neem zelf geen contact op met het COA. Je zou kunnen zeggen één keer per maand, alleen als er iets belangrijks is. Voor de rest kan ik mijn probleem zelf oplossen.*

Verder hebben wij in de gesprekken geen andere indicaties gevonden van gevoelens van wantrouwen richting het COA.

Over het algemeen vinden de geïnterviewde asielzoekers dat de rollen en verantwoordelijkheden van het COA ten opzichte van andere organisaties (zoals VluchtelingenWerk, GZA en IND) in het begin duidelijk gemaakt worden. Eén respondent zegt echter dat de informatie over de rollen van het COA bij aankomst weliswaar gegeven wordt, maar dat veel bewoners hier niet voldoende bij opletten en zo de informatie missen. Een andere respondent was bij aankomst verward door de vele betrokken organisaties, hij heeft vervolgens zelf de verschillen uitgezocht. Het COA zou hier volgens hem meer nadruk op moeten leggen.

## 4.3 Informatievoorziening bij aankomst

### Gang van zaken bij aankomst

Asielzoekers benadrukken dat wanneer zij aankomen op het azc alles nieuw is: ze zijn in een nieuw land met een nieuwe cultuur en nieuwe regels. Eén asielzoeker zei dat hij in het begin bang was om het azc-terrein te verlaten omdat hij niks wist van de omgeving: *‘Je moet alles van a tot z opnieuw leren, alsof je een baby bent.’*

Ook in de literatuur wordt beschreven dat de belevenis van sociaal-culturele discontinuïteit het welzijn sterk kan beïnvloeden: een ‘culture shock’ kan leiden tot een sterk gevoel van vervreemding en ongemak.

In hoofdstuk 3 staat beschreven dat asielzoekers bij binnenkomst de informatie map *Welkom bij het COA!* ontvangen, met informatie over het leven op een azc. Wanneer we asielzoekers hiernaar vragen,

krijgen we verschillende antwoorden. Niet iedereen zegt alle informatie te ontvangen. Bijna alle asielzoekers met wie is gesproken zeggen dat zij bij aankomst hun kamer te zien krijgen en de huisregels, informatie over de moneycard (betaalkaart waar de wekelijks toelage op wordt gestort) en de meldplicht (stamping) krijgen. Niet iedereen zegt echter informatie te krijgen over de dokter, over veiligheid (zoals brandregels) en over hun contactpersoon. Het lijkt erop dat de mate van informatievoorziening verschilt per locatie.

De tevredenheid over de informatie bij aankomst verschilt dan ook. De meerderheid van de asielzoekers die wij spraken is tevreden en is van mening dat de informatie bij aankomst toereikend is. De belangrijkste informatie om het leven op het azc te beginnen hebben ze ontvangen en op eventuele vragen die ze hadden kregen ze duidelijke antwoorden. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat een deel van de geïnterviewde asielzoekers redelijk tot goed Engels spreekt; zij zeggen dat het voor hen makkelijk is om in contact te komen met het COA en om vragen te stellen als zij behoefte hadden aan meer informatie<sup>14</sup>. Een respondent die goed Engels spreekt, omschrijft het als volgt:

*Ik kan me niet herinneren informatie nodig te hebben die ik niet kreeg. Ik had goede contacten met het COA omdat ik goed Engels spreek, ik had het dan ook gelijk gevraagd als ik meer informatie nodig had gehad.*

Voor anderen (een minderheid) is de informatie die zij kregen bij aankomst ontoereikend. Informatie die zij misten: contactgegevens van dokter, informatie over hoe te handelen in noodgevallen (zoals bij vuur) en uitgebreide informatie over huisregels.

*Ik had verwacht meer informatie te krijgen over de opvangplek en de verplichtingen en rechten, wat mag wel en wat mag niet.*

Een deel van hen kreeg alleen informatie op papier (vaak in het Engels), maar kreeg dit zonder uitleg. Ook stelt een klein deel van de respondenten dat zij geen informatie heeft ontvangen over hun contactpersoon, en zij dus niet weet wie hun contactpersoon is. Zij zeggen dat zij hierdoor belangrijke basisinformatie zelf moesten verzamelen, bijvoorbeeld bij andere bewoners. Eén respondent zei hierover:

*COA heeft me niet zo geholpen. Ze zeiden: vraag je vrienden maar voor informatie. COA heeft me wel geholpen om me in contact te brengen met andere bewoners.*

Eén van de respondenten vindt de informatie bij aankomst juist vrij veel en overweldigend. Hij zegt dat hij met name veel documenten heeft ontvangen. Deze waren niet altijd in eigen taal en moesten vertaald worden via Google Translate.

### Informatiebehoeften

De meeste respondenten zeggen dat het bij aankomst het belangrijkste is om te weten waar je informatie kan krijgen: je moet weten wie je contactpersoon is, waar de informatiebalie is en wat de openingstijden zijn. Zoals een respondent vertelt over de periode vlak nadat hij is aangekomen:

*Als je net aankomt weet je niet wat je nodig hebt. Je weet dat je informatie nodig gaat hebben, maar weet nog niet wat. Waar kan je informatie opvragen als je het nodig hebt? Dat moet je weten.*

Daarnaast vinden de asielzoekers dat het na aankomst belangrijk is om praktische basisinformatie over het leven op een azc te krijgen, zoals over huisregels, de meldplicht, activiteiten, moneycard, contactgegevens van GZA/GGD en een plattegrond van het azc met uitleg. Informatie over de directe omgeving van het azc hoort hier volgens de respondenten ook bij, bijvoorbeeld over de supermarkt, de bibliotheek en activiteiten in de omgeving. Ook uit de literatuur komt naar voren dat asielzoekers in hun eerste fase van verblijf behoefte hebben aan basisinformatie betreffende *fysieke behoeften* (waar kan ik heen met

<sup>14</sup> In de volgende paragraaf gaan we nader in op het onderscheid tussen asielzoekers die wel en geen Engels spreken, en de invloed die dat heeft op de informatievoorziening.

gezondheidsklachten, waar kan ik boodschappen doen en koken?) en *zekerheid/veiligheid* (regels in de opvang, toegang tot financiële middelen, bij wie kan ik informatie krijgen?).

Voor een enkeling is deze basisinformatie niet voldoende, en hij had bij aankomst ook behoefte aan informatie over wat te doen bij noodgevallen (zoals brand). Zoals een respondent die de informatie bij aankomst onvoldoende vond omschrijft:

*Niemand vertelde over een noodplan in geval van brand. Soms gaat het alarm af, hoe weet je of het dan om brand gaat? Ik heb het zelf gevraagd, als ik niet had gevraagd wist ik het niet. Ook krijg je geen informatie over hoe je een brandblusser moet gebruiken. Dat kan levensgevaarlijk zijn.*

Een andere respondent vindt het voldoende om de basisinformatie van het COA te krijgen, en dat je niet-essentiële informatie vooral oppikt door het dagelijkse leven in het azc. Als voorbeeld wordt gegeven dat niet alle diensten van de informatiebalie bij aankomst uitgelegd worden, maar dat je gedurende de tijd op het azc in de praktijk leert voor welke zaken je terechtkunt bij de informatiebalie.

Ten slotte wordt het belang aangegeven van het overbrengen van de informatie door een native speaker (die dezelfde taal spreekt als de asielzoeker), bij voorkeur door een andere bewoner van het azc. Door de gedeelde achtergrond zouden bewoners zich meer op hun gemak voelen in een voor hen volledig nieuwe omgeving, en zouden bewoners meer vertrouwen hebben in de informatie. Eén respondent schetst het als volgt:

*Stel je gaat als Nederlander naar China, en je komt in een restaurant een Nederlandse serveerster tegen. Dan zou je ook eerder informatie van die persoon aannemen, zoals suggesties over wat te bestellen.*

#### Timing van informatievoorziening

De basisinformatie hebben de meeste asielzoekers die wij spraken direct of enkele dagen na aankomst ontvangen, de meerderheid is tevreden over deze timing. Wel zijn er enkele respondenten van mening dat de informatieoverdracht *te snel* komt. Eén van hen omschrijft het als volgt:

*Je komt moe, uitgeput en niet-wetend aan in het kamp, en ze vragen van je om nieuwe informatie te leren en het in gedachten te houden voor het geval je het in de toekomst nodig hebt. Op dat moment moet ik uitrusten en mijn spullen in mijn kamer zetten en een moment voor mezelf hebben.*

Een andere respondent deelt deze mening, hij zegt dat het beter zou zijn minimaal een week te wachten met de informatie. Hierdoor krijgen asielzoekers eerst de gelegenheid zich te oriënteren en het azc te verkennen waardoor de informatie ook beter aankomt. Hij vertelt hierover:

*Voor mij, toen ik voor het eerst de informatie kreeg had ik geen vragen. Maar na een paar dagen had ik veel vragen in mijn hoofd, maar elke keer als ik een vraag had moest ik een COA-medewerker zoeken. Ik denk dat als ze het na een week doen, en al de vragen in één bijeenkomst beantwoorden, dat dat beter zou zijn.*

De respondent geeft hierbij ook een concreet voorbeeld:

*Bijvoorbeeld, toen ze uitlegden over GZA en dat we een afspraak moeten maken voordat je daar heen gaat, wist ik niet hoe en wat daar te doen was en wat er in het GZA-gebouw is. Ik kon me niet voorstellen wat ze bedoelden.*

Een andere respondent heeft een vergelijkbare ervaring, hij vertelt dat de informatie die hij ontving in de beginperiode lastig te begrijpen was omdat hij net in een heel nieuwe omgeving was aangekomen. Na verloop van tijd kon hij de informatie die hij bij aankomst had ontvangen beter begrijpen en werd alles duidelijker.

De respondent die zegt dat het COA minimaal een week zou moeten wachten met de informatie, vindt ook dat een tijdje na de overdracht van de eerste informatie nogmaals een bijeenkomst moet plaats vinden. Hierin kunnen dan de eerste ervaringen op het azc besproken worden en kan aan de asielzoekers gevraagd worden of de ontvangen informatie voldoende was, of dat er nog meer vragen zijn.

Eén asielzoeker vond juist dat de informatie *te laat* kwam, hij kreeg pas 50 dagen na aankomst een presentatie met alle basisinformatie. De informatie zou volgens hem het beste binnen een week na aankomst gegeven kunnen worden, zodat bewoners het beste kunnen profiteren van de informatie. Omdat hij zelf goed Engels sprak, heeft hij de informatie die hij na aankomst nodig had zelf opgezocht. Maar niet iedereen doet of kan dat.

Een andere respondent zei dat hij bij aankomst informatie miste over onderwijs voor zijn kinderen, maar dat hij daar zelf ook niet naar gevraagd had omdat hij op dat moment blij was dat hij veilig was samen met zijn gezin. Ook was het een erg drukke tijd. Later heeft hij alsnog naar deze informatie gevraagd en ook gekregen.

#### 4.4 Ervaringen met verschillende vormen van informatieoverdracht

##### Informatie via het COA

Asielzoekers zeggen dat zij zich in eerste instantie vooral richten tot de informatiebalie voor het verkrijgen van informatie. Deze is vijf dagen per week één of twee uur per dag bereikbaar. De informatiebalie kan volgens de asielzoekers met name helpen bij algemene vragen, bijvoorbeeld over het overmaken van geld, hulp bij contact met de GGD of met de IND en bij vragen over de woning. Wanneer het gaat om ingewikkelder vragen kunnen asielzoekers een afspraak maken met hun contactpersoon. Over het algemeen zeggen asielzoekers dat met deze mogelijkheden alle vragen die ze hebben beantwoord worden. De meeste respondenten benadrukken echter dat zij vooral informatie krijgen als ze ernaar vragen, er wordt dus een actieve houding verwacht. Omdat de meeste communicatie met het COA in het Engels is, hebben asielzoekers die deze taal goed spreken hierbij een duidelijk voordeel (hier gaan we straks nog verder op in). Een respondent die Engels spreekt omschrijft het zo:

*Alle vragen die ik heb worden wel beantwoord, maar als je geen vragen stelt krijg je ook geen informatie. Het COA is erg druk.*

Alle respondenten zeggen dat ze de meeste informatie die ze van het COA krijgen goed begrijpen, en dat als ze nog vragen hebben ze weten waar ze die kunnen stellen. Ze zeggen hierbij dat het COA verschillende kanalen gebruikt om ervoor te zorgen dat alle informatie wordt begrepen: informatie wordt meestal zowel schriftelijk (op posters, documenten) als ook verbaal overgebracht.

In de weekenden en de avonden kan het volgens asielzoekers lastig zijn om iemand van het COA te vinden. Bij noodgevallen kan men naar de beveiligers bij de receptie, maar die kunnen volgens de respondenten niet altijd helpen. Als het nodig is, kunnen ze de asielzoekers wel in contact brengen met het COA of met de eigen contactpersoon.

Sommige respondenten zijn kritisch over de openingstijden van de informatiebalie en vinden deze te krap. Regelmatig staat er een lange rij voor de informatiebalie, en kan het voorkomen dat er in verband met andere afspraken geen tijd is om in de rij te staan. In deze gevallen zou het volgens asielzoekers fijn zijn als er ruimere openingstijden zijn, of als vragen ook per e-mail gesteld kunnen worden. Daarnaast vindt een aantal asielzoekers het vervelend dat zij voor elke korte vraag naar de informatiebalie moeten. Ook wanneer zij een medewerker op het terrein aanspreken met een korte vraag, krijgen ze de reactie dat ze naar de informatiebalie moeten. Ze krijgen hierdoor het gevoel dat er niet naar hen geluisterd wordt.



Een aantal asielzoekers zegt ten slotte niet te weten waar ze terecht kunnen met klachten, bijvoorbeeld als ze zich niet serieus genomen voelen door de dokter of als ze last hebben van stank in de gedeelde keuken.

#### Andere manieren om aan informatie te komen

Naast deze officiële kanalen noemen respondenten ook andere manieren om aan informatie te komen. De meeste respondenten zoeken zelf regelmatig informatie op die zij niet van het COA ontvangen, met name via Google. Eén respondent heeft bijvoorbeeld veel informatie opgezocht over de omgeving en wat basiswoordjes Nederlands. Ook heeft hij gegoogeld naar informatie over regels die in Nederland gelden. Hij vroeg zich bijvoorbeeld af of hij zijn shirt uit mocht trekken toen hij op een mooie dag bij een riviervat zat.

Daarnaast wordt door bewoners onderling veel informatie gedeeld. Eén respondent beschrijft het als volgt:

*Mensen luisteren naar elkaar, vaak vinden ze het makkelijker om onderling informatie te zoeken.*

Een asielzoeker zei dat vlak na aankomst medebewoners (die ook afkomstig waren uit zijn herkomstland) hem lieten zien waar de bibliotheek en de supermarkt waren. Hij vond het fijn dat hij zo ook andere bewoners leerde kennen. Ook zijn er soms WhatsAppgroepen van medebewoners waar informatie gedeeld wordt, zoals bezienswaardigheden in de omgeving of aanbiedingen in de supermarkt.

Als kanttekening bij deze manier van informatiedeling wordt geplaatst dat het kan gaan om informatie die gebaseerd is op ervaringen en meningen, en niet altijd op de werkelijkheid. Er kunnen bijvoorbeeld (onjuiste) verhalen de ronde gaan over wanneer men contact op moet nemen met de advocaat en wanneer met de IND. Ook kunnen bewoners verhalen horen over bewoners die een eigen kamer hebben gekregen; wanneer zij vervolgens geen eigen kamer krijgen, voelen ze zich oneerlijk behandeld.

Asielzoekers zeggen dat er onder bewoners sprake kan zijn van wantrouwen richting het COA of van slechte ervaringen met het COA, waardoor het COA ook niet wordt benaderd als er vragen zijn. Informatie van medebewoners wordt in deze gevallen eerder vertrouwd. Eén van de respondenten die zegt het COA niet te vertrouwen zegt hierover:

*Ik heb slechte ervaringen gehad met het COA<sup>15</sup> en ik neem geen contact meer met hen op. Ik krijg meer informatie van de mensen met wie ik woon in het azc dan van het COA.*

#### Het belang van de Engelse taal

Een deel van de asielzoekers die wij hebben gesproken spreekt redelijk tot (zeer) goed Engels, zij kunnen op een laagdrempelige manier in contact komen met het COA. Deze respondenten denken dat het voor bewoners die geen Engels spreken lastiger is om contact te hebben met het COA. Bewoners die geen Engels spreken hebben namelijk altijd een tolk nodig om te communiceren en kunnen niet zomaar 'even' een vraag stellen. Zoals ook deze respondent, die geen Engels spreekt, beschrijft:

*Normaal gesproken is het makkelijk om ze [COA medewerkers, red.] te bereiken, want ze zijn op het azc. Maar tijdens corona werd de situatie ingewikkeld omdat ik geen Engels en Nederlands spreek. Dus ik heb hulp nodig met de vertaling als ik iets wil vragen.*

Een andere respondent, die ook geen Engels spreekt, vertelt hoe hij eerder medebewoners om informatie vraagt dan het COA.

*Ik vroeg altijd andere personen met ervaring op het azc en niet het COA zelf. Van de mensen die al langer op het azc wonen weet ik meer dan van het COA.*

<sup>15</sup> De respondent voelt zich niet goed geholpen bij problemen in de woonunit.

De meesten zeggen wel dat het COA hun best doet om te communiceren met mensen geen Engels spreken, maar dat dit niet altijd voldoende is. Een respondent die goed Engels spreekt omschrijft de situatie voor medebewoners die geen Engels spreken als volgt:

*Ik kan mezelf uiten. Ik kan direct een vraag stellen als ik iemand van het COA zie lopen. Anderen moeten wachten met een vraag, ze vragen eerst mij en moeten dan een afspraak maken met het COA. Soms denken ze: 'laat maar'.*

### Inzet tolken

Asielzoekers zeggen dat COA-medewerkers met name Engels en Nederlands spreken. Ook brieven van het COA zijn in het Engels en Nederlands; bewoners die deze talen niet kunnen lezen gebruiken Google Translate of vragen een medebewoner deze te vertalen.

Uit de literatuurverkenning komt naar voren dat wanneer informatie in de eigen taal ontbreekt, dit de informatieoverdracht lastiger maakt. Wel kan Engels als lingua franca goed werken als aanvulling, omdat veel asielzoekers gewend zijn om te schakelen tussen verschillende talen.

Wanneer asielzoekers die geen Engels spreken een korte vraag hebben voor de informatiebalie, zeggen ze dat het COA regelt dat op een aantal locaties tijdens de openingstijden tolken aanwezig zijn. Op de meeste locaties wordt echter verwacht dat asielzoekers zelf medebewoners meenemen die kunnen fungeren als tolk. Een respondent die geen Engels spreekt omschrijft het als volgt:

*Het COA zorgt meestal voor tolken tijdens de gesprekken, maar in mijn geval vraag ik meestal een vriend die Engels spreekt om me te helpen wanneer ik iets nodig heb.*

De respondenten die goed Engels spreken zeggen dat hun regelmatig, soms dagelijks, door medebewoners gevraagd wordt te tolken. Dit geldt niet alleen voor communicatie bij de informatiebalie, maar ook voor hulp bij het vertalen van brieven of tijdens individuele gesprekken met het COA. Een deel van de respondenten zegt ook wel eens te tolken tijdens gesprekken van persoonlijke aard, bijvoorbeeld over juridische procedures of tijdens gesprekken met de dokter. Maar in de meeste gevallen wordt er volgens hen bij een persoonlijk gesprek met het COA, bijvoorbeeld als het gaat om zaken rondom de inschrijving bij de gemeente, gebruikgemaakt van een professionele (telefonische) tolk. Eén respondent die goed Engels spreekt en regelmatig vertaalt voor vrienden, vertelt dat hij eens vertaalde tijdens een ruzie tussen twee bewoners. Het COA besloot op een gegeven moment echter een professionele tolk in te schakelen, om te voorkomen dat de relatie van de informele tolk met de twee bewoners, invloed zou hebben op de vertaling.

De professionele tolken worden over het algemeen positief ervaren. Eén respondent zegt bijvoorbeeld een deel van de vertaling van de tolken te kunnen volgen, en op basis daarvan de vertaling van de tolken vertrouwt. Twee respondenten noemen echter negatieve ervaringen waarbij de tolk informatie verkeerd had begrepen en verkeerd had vertaald.

Bewoners die geen Engels spreken zeggen over het algemeen de voorkeur te geven aan een medebewoner als tolk. Zij voelen zich meer op hun gemak bij iemand die ze kennen en die de situatie op een azc kent. Twee respondenten zeggen echter dat zij de voorkeur geven aan een professionele tolk, met name bij persoonlijke gesprekken en bij belangrijke gesprekken over de procedure. Daarnaast geven de respondenten de voorkeur aan een fysieke tolk boven een telefonische tolk. Soms is een telefonische tolk op de speaker lastig te begrijpen, en kan dit leiden tot verwarring. Daarnaast wordt aangegeven dat het ook belangrijk is om lichaamstaal mee te nemen, wat tijdens een telefonische vertaling niet mogelijk is.

In de literatuur worden zowel voor- als nadelen beschreven van een informele tolk. Als voordeel wordt genoemd dat een informele tolk de situatie beter kent en kan omschrijven, maar een nadeel is dat er een afhankelijkheidsrelatie kan ontstaan of dat er foutieve vertalingen worden gegeven. De behoefte van een asielzoeker aan een informele of professionele tolk zou centraal moeten staan.

Een respondent die geen Engels spreekt noemt ook de afhankelijkheid van bewoners die deze taal wél spreken:

*Als er iemand bij de receptie zou zijn die Arabisch spreekt zou dat erg helpen. Ze maken ons nu afhankelijk van de mensen die Engels spreken.*

De respondenten die regelmatig vertalen voor medebewoners zeggen dit graag te doen. Ze helpen anderen graag en het geeft hun iets te doen. Wel zeggen zij dat ze het niet altijd prettig vinden om te tolken bij gesprekken waar persoonlijke informatie gedeeld wordt. Eén van hen vertelt hierover:

*Ik vertaal altijd voor medebewoners, ook bij persoonlijke gesprekken bij VluchtelingenWerk, de dokter, het COA of als ze de IND willen bellen. Ik vind het fijn om te kunnen helpen, ik kan geen 'nee' zeggen. Ik vind wel dat het COA meer vertalers zou moeten hebben. Het is beter als er geen persoonlijke informatie met mij gedeeld wordt. Daarnaast is het ook niet mijn taak om te zorgen voor vertalingen.*

### Vormen van voorlichting

De geïnterviewde asielzoekers zeggen dat zij voor het delen van algemene informatie de voorkeur geven aan groepsbijeenkomsten: op deze manier kunnen zij ervaringen uitwisselen en andere bewoners leren kennen.

*Zo leer je elkaar kennen, want er zijn zo veel mensen op het azc. Als je met ze praat, voel je je goed, voel je je niet alleen.*

De bovenstaande quote sluit aan bij de bevindingen uit de literatuurverkenning, waaruit komt dat verbondenheid een belangrijke basisbehoefte is voor communicatie. Eén respondent stelt dat het belangrijk is de groepen niet te groot te maken, zodat informatie goed aankomt.

### MyCOA-website

Uit de gesprekken met asielzoekers komt duidelijk verschil in het gebruik van de website naar voren. De meesten gebruiken de website alleen voor het bekijken van hun post, een deel van hen zegt niet te weten dat ze website ook voor andere zaken kunnen gebruiken. Een kleine minderheid gebruikt de website daarnaast ook voor het lezen van nieuws en mededelingen, en informatie over activiteiten. Geen van de geïnterviewde respondenten gebruikt de site voor het opzoeken van algemene informatie over bijvoorbeeld veiligheid (zwemmen, fietsen, brand) of gezondheid.

Respondenten zijn over het algemeen tevreden over de website: de informatie is goed te begrijpen en het is handig dat de site te raadplegen is in verschillende talen. Twee respondenten vinden echter dat de vertalingen niet altijd duidelijk zijn. Eén van hen neemt de informatie van de website daarom ook nog even door met een medebewoner om zeker te weten dat ze alles goed begrijpt. De andere respondent bekijkt de website liever in het Engels dan in zijn eigen taal (het Turks). Een andere respondent die alleen Arabisch spreekt, maar niet kan lezen of schrijven, zegt afhankelijk te zijn van een vriend voor het bekijken van zijn post op de website.

Asielzoekers benadrukken in de gesprekken dat een (klein) deel van de bewoners niet digitaal vaardig genoeg is om de website te gebruiken. Volgens hen is het daarom goed dat de informatie van de website (bijvoorbeeld over de post en contactgegevens van verschillende organisaties) ook op andere manieren te vinden is, zoals op flyers bij de informatiebalie. Op deze manier is de informatie voor iedereen toegankelijk.

Een aantal respondenten noemt als kanttekening bij de website dat het soms lang kan duren voordat nieuws of mededelingen op de website geüpdatet worden. Soms hangt informatie wel op flyers bij de informatiebalie, maar is het niet te vinden op de website, of andersom. Eén respondent voegt toe dat de digitale ontwikkelingen van het COA te veel achterlopen in vergelijking met de digitale vaardigheden van

bewoners en niet aansluiten bij interactievere vormen van digitale informatievoorziening. Bijna alle bewoners gebruiken bijvoorbeeld Facebook om te communiceren met familie, maar dit medium wordt niet ingezet door het COA. Ook uit de literatuur blijkt dat vooral door jongeren social media als belangrijkste communicatiemiddel en als kennismaking met het land van aankomst gebruikt wordt.

Uit een gebruikersonderzoek van het COA naar de ervaringen met MyCOA.nl ten behoeve van de herontwikkeling van deze website komt een vergelijkbaar beeld naar voren als uit ons onderzoek (Hoppinger, 2021). Ook hieruit blijkt dat bewoners de website vooral gebruiken voor het checken van hun post, en dat ze niet op de hoogte zijn van het bestaan van de infosheets met informatie. Uit COA-gegevens van het gebruik van de website komt ook het beeld naar voren dat bezoekers de website niet gebruiken om uitgebreid informatie op te zoeken. De gemiddelde duur van het bezoek blijkt namelijk ongeveer twee minuten, en het merendeel van de bezoekers verlaat de website na één pagina. Daarnaast komt in het gebruikersonderzoek eveneens naar voren dat de meeste bewoners een smartphone hebben en social media gebruiken. Ten slotte zeggen asielzoekers ook in dit onderzoek dat ze niet altijd tevreden zijn over de vertalingen op de website, sommigen lezen daarom liever de Engelse vertaling dan de website in hun moedertaal.

## 4.5 Reflectie

In de literatuurverkenning is een aantal thema's benoemd die invloed hebben op de informatieoverdracht aan asielzoekers. In deze paragraaf reflecteren we op de praktijkervaringen van de asielzoekers aan de hand van de thema's uit de literatuur.

### Communicatiebehoeften

Wanneer asielzoekers net aankomen op het azc komen zij in een voor hen totaal nieuwe omgeving terecht, met een nieuwe taal, nieuwe regels en een nieuwe cultuur. Zowel uit de literatuur als onze gesprekken blijkt dat asielzoekers op dat moment vooral behoefte hebben aan praktische basisinformatie over het leven op een azc. Ook is het essentieel om te weten waar ze informatie kunnen opvragen en hun vragen kunnen stellen. Daarnaast beschrijft de literatuur hoe er een sterke behoefte is onder asielzoekers aan informatie over het Nederlandse onderwijssysteem en de gezondheidszorg. In de gesprekken bleek dit echter nauwelijks van belang tijdens de eerste periode van verblijf op een azc.

De meeste asielzoekers die we hebben gesproken zeggen de belangrijkste informatie bij aankomst te ontvangen. Sommigen zeggen echter dat zij bepaalde essentiële informatie missen, zoals informatie over de dokter of over hun contactpersoon. Een deel vraagt hier vervolgens zelf naar, of gaat hier actief zelf naar op zoek, maar niet iedereen doet dat. Het lijkt erop dat de mate van informatievoorziening verschilt per locatie, en ook corona zal hier invloed op hebben gehad. Over het algemeen zijn asielzoekers tevreden over de timing van de informatie (direct na aankomst of na enkele dagen). Voor sommigen komt de informatie echter te vroeg, wanneer zij net aankomen op een azc hebben zij vooral behoefte aan rust.

Naast deze officiële kanalen noemen respondenten ook andere manieren om aan informatie te komen. De meeste respondenten zoeken zelf regelmatig informatie op die zij niet van het COA ontvangen, met name via Google. Daarnaast wordt door bewoners onderling veel informatie gedeeld. In het laatste geval kan het echter ook gaan om onjuiste informatie, die is gebaseerd op ervaringen en meningen. Asielzoekers zeggen dat er onder bewoners sprake kan zijn van wantrouwen richting het COA of van slechte ervaringen met het COA, waardoor het COA ook niet wordt benaderd als er vragen zijn. Informatie van medebewoners wordt in deze gevallen eerder vertrouwd.

In de gesprekken komt met name de basisbehoefte aan verbondenheid in de communicatie naar boven (behoefte aan informele relaties), meer dan de behoefte aan autonomie en competentie. In de literatuurverkenning wordt dit omschreven als *communicatie gericht op verbondenheid*. Over het algemeen worden de COA-medewerkers omschreven als vriendelijk en behulpzaam, en hebben asielzoekers het gevoel dat ze COA-medewerkers kunnen vertrouwen. Een aantal asielzoekers is minder tevreden over

de contacten met de COA-medewerkers, zij vinden dat contactpersonen soms lastig te bereiken zijn en dat zij niet de hulp krijgen die ze verwachten. Daarnaast geven de asielzoekers de voorkeur aan groepsbijeenkomsten voor het verkrijgen van (algemene) informatie, omdat zij op deze manier contact kunnen hebben met medebewoners en elkaar kunnen leren kennen.

### Taalvaardigheid en taalaanbod

In de literatuurverkenning komt naar voren dat relevante informatie zoveel mogelijk in de eigen taal moet worden aangeboden. In de praktijk blijkt dit echter af te hangen van de vaardigheden in het Engels (de gangbare gesproken taal op een azc). De asielzoekers die redelijk tot goed Engels spreken vinden het namelijk prima om de communicatie in die taal te voeren. Dit komt ook overeen met de literatuur wanneer benoemd wordt dat Engels als lingua franca goed aansluit bij de vaardigheden van bewoners (die vaak uit meertalige context komen waarbij ze regelmatig schakelen tussen verschillende talen). Uit de gesprekken komt echter ook naar voren dat asielzoekers die geen Engels spreken er wél baat bij zouden hebben als de meeste informatie in eigen taal aangereikt zou worden, om ervoor te zorgen dat zij geen informatie missen. Op de MyCOA-website is alle informatie (zoals de infosheets) beschikbaar in verschillende talen maar asielzoekers noemen in de gesprekken echter ook dat zij regelmatig brieven ontvangen van het COA die alleen in het Nederlands en Engels beschikbaar zijn.

De asielzoekers die goed Engels spreken hebben een duidelijk voordeel. Wanneer zij niet alle informatie krijgen waar ze behoefte aan hebben, is het voor hen makkelijk om in contact te komen met het COA en om vragen te stellen. Voor bewoners die geen Engels spreken zijn er ook mogelijkheden om met het COA te communiceren (het COA stelt een professionele tolk beschikbaar, of de asielzoeker vraagt een medebewoner te vertalen), maar zij kunnen niet snel tussendoor een vraag stellen waardoor het vermoeden is dat zij in sommige gevallen hun informatie eerder op andere manieren verzamelen.

Wat betreft digitale communicatie lijken de digitale ontwikkelingen van het COA niet helemaal aan te sluiten bij de digitale vaardigheden of behoeftes van bewoners. Vergelijkbaar met wat in de literatuur genoemd wordt, gebruiken bijna alle bewoners sociale media om te communiceren, maar dit medium wordt door het COA niet ingezet. Digitaal vaardige bewoners zijn redelijk tevreden over de MyCOA website, maar deze wordt eigenlijk alleen gebruikt voor het controleren van de post.

### Rol van de tolk

Het COA heeft voor ingewikkelde of privézaken een professionele tolk beschikbaar, maar voor korte en algemene vragen voor de informatiebalie wordt over het algemeen verwacht dat bewoners zelf een medebewoner vragen om te tolken als dat nodig is. De respondenten die goed Engels spreken worden regelmatig, soms dagelijks, door medebewoners gevraagd te tolken. Een deel van hen zegt ook wel eens te tolken tijdens persoonlijke gesprekken, en zij voelen zich hier niet altijd prettig bij.

De literatuur benoemt dat voor een efficiënte communicatie men beter gebruik kan maken van een professionele tolk, boven een informele tolk. Uit onze gesprekken komt echter naar voren dat bewoners die geen Engels spreken over het algemeen de voorkeur geven aan een medebewoner als tolk. Zij voelen zich meer op hun gemak bij iemand die ze kennen en die de situatie op een azc kent. Dit lijkt meer van belang te zijn dan de behoefte aan een correcte vertaling (al hoeft dit elkaar natuurlijk niet tegen te spreken). Uit de literatuur en (in mindere mate de gesprekken) blijkt echter dat in deze gevallen wel een afhankelijkheidsrelatie kan ontstaan tussen de asielzoeker die geen Engels spreekt en degenen die dat wel doet.

### Beeldvorming

In de literatuurverkenning wordt daarnaast regelmatig gesproken over hoe negatieve ervaringen van asielzoekers in het land van herkomst met de overheid, kunnen leiden tot gevoelens van wantrouwen in de Nederlandse overheid. De meeste asielzoekers zeggen dat zij het COA vertrouwen, één respondent benoemt expliciet dat hij vanwege negatieve ervaringen met het COA, het COA niet vertrouwt. Verder hebben wij in de gesprekken geen andere indicaties gevonden van gevoelens van wantrouwen richting het COA. Dit kan ook te maken hebben met de groep wie we in het onderzoek hebben gesproken, een deel van hen heeft namelijk regelmatig contact met het COA omdat zij optreden als tolk.

Over het algemeen zeggen de geïnterviewde asielzoekers dat het voor hen duidelijk is wat het verschil is tussen het COA en andere organisaties, en dat zij weten bij welke organisatie zij met welke hulpvraag terecht kunnen.

#### Interculturele competenties bij medewerkers/culturele verschillen in communicatieve stijl

Tijdens de opvang en de asielprocedure kunnen culturele verschillen in communicatiestijl het onderlinge begrip en de verstandhouding negatief beïnvloeden. Zoals ook uit de literatuurverkenning naar voren kwam, is Nederland overwegend een lage-contextcultuur, waar wordt verwacht dat mensen zelf initiatief nemen. In hoge-contextculturen wordt over het algemeen gewacht tot een hoger geplaatste en/of de formele organisatie het initiatief neemt. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in het stellen van vragen. In de gesprekken komt naar voren dat asielzoekers een deel van de informatie alleen ontvangen als ze hier specifiek naar vragen, en dat hierbij een actieve houding verwacht wordt. Asielzoekers die terughoudender zijn en minder mondig, kunnen als gevolg hiervan informatie missen.

#### Tot slot

Het beeld dat uit de gesprekken met asielzoekers over de informatievoorziening door het COA in de eerste fase van opvang naar voren komt, is redelijk positief wat betreft de inhoud en de timing van de basisinformatie die gegeven wordt. Voor sommigen is de inhoud van de basisinformatievoorziening te beperkt en ook wordt duidelijk dat er verschillen zijn tussen locaties waardoor sommige onderwerpen onvoldoende aandacht hebben gekregen, maar de algemene teneur uit de gesprekken is dat er wat betreft inhoud en timing geen grote knelpunten zijn bij de respondenten die wij spraken. Omdat in het onderzoek relatief veel hoogopgeleide asielzoekers zijn geïnterviewd, zijn deze uitkomsten waarschijnlijk gekleurd en weerspiegelen niet – zoals eerder aangegeven – de ervaringen van laaggeletterden/laagopgeleiden en de ervaringen van asielzoekers die niet/nauwelijks Engels spreken. Uit de interviews komen indicaties dat voor laaggeletterden en personen die geen Engels spreken de informatievoorziening waarschijnlijk minder adequaat is. De schriftelijke informatievoorziening en de website worden voor asielzoekers met beperkte taal- en digitale vaardigheden als nauwelijks toegankelijk ervaren.

Wat ook duidelijk wordt uit de gesprekken is dat asielzoekers onderling veel informatie uitwisselen en dat bewoners elkaar bijstaan in het tolken en vertalen van informatie. De afhankelijkheid van mede-asielzoekers wordt mede veroorzaakt doordat sommigen de taal (Engels, Nederlands) onvoldoende spreken. De toegankelijkheid van de informatiebalie en hun contactpersoon wordt regelmatig als onvoldoende ervaren, soms moeten ze lang in de rij wachten of is deze niet open. Ook de informatie van COA-medewerkers wordt niet altijd vertrouwd. Overigens zijn de meeste asielzoekers die wij spraken redelijk positief over hun contactpersoon, zij worden omschreven als behulpzaam en vriendelijk. Slechts een enkeling is kritisch over de relatie met de COA-medewerkers. Deze bevinding contrasteert enigszins met de uitkomsten van het onderzoek van Al Kalaf (2021) naar de ervaringen van statushouders over hun ervaringen met de informatieoverdracht van het COA. In het onderzoek van Al Kalaf zeiden statushouders zich door het COA gediscrimineerd, gewantrouwd en ongehoord te voelen. Ook zijn zij veel kritischer op de informatievoorziening. Zo vonden zij dat ze onvoldoende informatie kregen over bijvoorbeeld mogelijkheden om onderwijs te volgen in Nederland.

Een verklaring voor deze verschillen in ervaringen is mogelijk gelegen in de verschillen in de respondentengroepen tussen de twee onderzoeken. Al Kalaf richt zich op statushouders (wier aanvraag is toegekend) en die al enige tijd in de Nederlandse samenleving wonen. In dit onderzoek is gesproken met asielzoekers en statushouders (in afwachting van huisvesting in de gemeente) die op het asielzoekerscentrum wonen. Die verschillen in uitgangspositie kunnen op verschillende manieren van invloed zijn op de opgetekende ervaringen met de informatievoorziening. De statushouders uit het onderzoek van Al Kalaf hebben met terugwerkende kracht gereflecteerd op hun periode op het azc.<sup>16</sup> Zij kijken mogelijk met een andere 'bril' naar deze periode en hun behoeftes destijds terug, waarbij ze ook hun ervaringen met het wonen in Nederland meenemen. De asielzoekers in dit voorliggende onderzoek zijn kortere tijd geleden

<sup>16</sup> Zoals eerder omschreven verbleven de respondenten van het onderzoek van Al Kalaf in de opvang ten tijde van een capaciteitscrisis bij het COA als gevolg van de grote toestroom van asielzoekers vanaf 2014/2015. Deze capaciteitstekorten hebben mogelijk ook invloed gehad op hun ervaringen op het azc.

zijn aangekomen in Nederland en zijn vooral gevraagd naar hun informatiebehoefte bij aankomst en tegemoetkoming daarin door het COA. Wat mogelijk ook nog een rol gespeeld kan hebben is dat de asielzoekers die wij spraken nog in afwachting zijn van de uitkomsten van hun procedure en daardoor is het voorstelbaar dat zij wat voorzichtiger zijn in het uiten van kritiek.



# Verbetermogelijk- heden informatie- voorziening

# 5



## 5 Verbetermogelijkheden informatievoorziening

In dit hoofdstuk worden enkele verbeterpunten van de informatievoorziening beschreven die genoemd zijn door verschillende partijen (onderzoeksvraag 6, 7 en 8).

*Op welke wijze zou de informatieoverdracht volgens de betrokken asielzoekers verder verbeterd kunnen worden, wat betreft inhoud, vorm en timing van de informatieoverdracht en vormgeving van de interculturele interactie?*

*Hoe verhouden de ervaringen en aanbevelingen van asielzoekers zich tot die van partijen die asielzoekers bijstaan in de opvang en in de asielprocedure?*

*Op welke wijze bieden de bestaande literatuur, en de ervaringen van asielzoekers en overige betrokken partijen aanknopingspunten voor mogelijke verbeteringen in de informatieoverdracht vanuit het COA?*

De verbeter suggesties komen voort uit de gesprekken die zijn gevoerd met asielzoekers, COA-medewerkers (op lokaal en landelijk niveau) en andere betrokken partijen (GGD, GZA, VluchtelingenWerk en beveiligers van Trigion). Daarnaast is er een focusgroep georganiseerd met verschillende experts om te reflecteren op de verbeter suggesties en deze aan te vullen. In dit hoofdstuk bespreken we per thema de suggesties, ten aanzien van: de inhoud van de informatievoorziening, de uitvoering, de vaardigheden van medewerkers, de gesproken talen en inzet van tolken en tenslotte de digitale middelen. We eindigen met enkele reflecties op de verbetermogelijkheden.

### 5.1 Inhoud van de informatievoorziening

Over de inhoud van de informatievoorziening die asielzoekers ontvangen vlak na aankomst in een azc zijn de bevroegden partijen over het algemeen tevreden. Wel worden er vanuit verschillende perspectieven suggesties gedaan voor verbetering.

#### *Meer mogelijkheden voor maatwerk*

Vanuit verschillende betrokken partijen (GZA en VluchtelingenWerk) en experts wordt benoemd dat de inhoud en uitvoering van de informatievoorziening vrij statisch is, en dat er meer mogelijkheden zouden moeten zijn om dit aan te passen aan de behoefte van de asielzoeker. Zo zijn er bijvoorbeeld grote verschillen wat betreft het onderwijsniveau van bewoners: sommigen zijn hoogopgeleid, terwijl anderen nooit naar school zijn gegaan. De informatie zou aangepast moeten worden aan dit niveau. Daarvoor is het belangrijk dat er door experts goed wordt gekeken naar begrijpelijkheid, laaggeletterdheid en anal-fabetisme.

Er zou meer aandacht moeten zijn voor de groep *analfabeten*<sup>17</sup>. Met name zou bij binnenkomst duidelijk gemaakt moeten worden of iemand analfabeet of laaggeletterd is, zodat hier rekening mee gehouden kan worden. Voor deze groep is het belangrijk dat er meer gebruik wordt gemaakt van beeldmateriaal, zoals pictogrammen/symbolen.

Daarnaast geldt dat *asielzoekers met kinderen* andere informatiebehoeften hebben dan asielzoekers die alleenstaand op een azc aankomen. Direct na aankomst hebben zij specifieke vragen, bijvoorbeeld wat betreft onderwijs. Er zou meer aandacht moeten zijn voor deze groep.

Ten slotte dient er ook rekening gehouden te worden met de mate van *assertiviteit* wat betreft het stellen van vragen. Sommige bewoners stellen veel vragen, zijn mondig en laten zichzelf zien. Anderen zijn echter terughoudender in het stellen van vragen. Belangrijk is oog te hebben voor deze verschillen, en ervoor te zorgen dat alle bewoners (onafhankelijk van de assertiviteit) dezelfde informatie ontvangen. De experts voegen toe dat achter deze assertiviteit een bepaalde gelaagdheid schuilt, er zijn verschillende mogelijkheden waarom een asielzoeker een terughoudende houding kan hebben. Ten eerste zijn

<sup>17</sup> Zoals ook eerder aangegeven, loopt er momenteel een AMIF-project Analfabetisering. Hierbij wordt een welkomst envelop ontwikkeld die beter aansluit bij de taalvaardigheden van asielzoekers. Daarnaast worden manieren onderzocht om analfabetisme zo snel mogelijk na aankomst te achterhalen.

sommige asielzoekers vanuit hun cultuur niet gewend om assertief te zijn. Ten tweede kunnen asielzoekers angstig zijn om mondig te zijn, omdat ze denken dat het schadelijk kan zijn voor het asielproces. Ten slotte kunnen asielzoekers niet de energie hebben voor een assertieve houding, bijvoorbeeld door psychische problemen of door een gevoel van passiviteit door de duur van de wachttijd. Een gebrek aan assertiviteit heeft dus meestal meer te maken met onvermogen dan met onwil.

#### *Balans vinden tussen maatwerk en uniformiteit*

Het belang van maatwerk geldt niet alleen voor de informatievoorziening aan asielzoekers, maar betrokken partijen en experts pleiten ook voor meer mogelijkheden voor maatwerk tussen azc's. Aangezien locaties sterk van elkaar kunnen verschillen in bijvoorbeeld, grootte, opzet en sfeer, moet er ruimte zijn om de informatie aan te kunnen passen aan de locatie. Tegelijkertijd wordt benoemd dat er ook meer uniforme communicatie moet zijn tussen locaties, bijvoorbeeld gebruikmaken van dezelfde lay-out en figuren. Regelmatig worden asielzoekers verplaatst tussen locaties wat kan zorgen voor stress. Uniformiteit tussen locaties kan leiden tot meer herkenbaarheid, en kan de negatieve gevolgen van de verhuizingen op het gebied van communicatie verminderen.

#### *Duidelijke informatie geven bij belangrijke veranderingen*

Wanneer bij bepaalde veranderingen in het asielbeleid niet direct de juiste informatie gegeven wordt, kan dit leiden tot verwarring en tot onrust onder asielzoekers. Een voorbeeld is de herbeoordeling van Algerije, waardoor dit land niet langer beschouwd wordt als veilig. Om misstanden te voorkomen zou volgens betrokken partijen het COA sneller en duidelijker informatie moeten verschaffen over deze wijzigingen, samen met IND en VluchtelingenWerk. Als (onjuiste) verhalen eenmaal rond gaan onder asielzoekers, zijn deze moeilijk te ontkrachten. Daarom zou bij dit soort veranderingen snel de juiste informatie verschaft moeten worden, bijvoorbeeld door middel van een informatieavond.

Asielzoekers zelf raden aan om ervoor te zorgen dat bij aankomst de benodigde basisinformatie wordt gegeven. Hieronder vallen ook de naam en contactgegevens van een contactpersoon. Zoals ook blijkt uit het voorgaande hoofdstuk krijgen niet alle asielzoekers dit bij aankomst. Een expert voegt toe dat na aankomst al de mogelijkheden voor activiteiten (binnen en buiten het azc) genoemd dienen te worden, om de bewoners te stimuleren actief te zijn.

De gezondheidszorg is in Nederland vaak heel anders georganiseerd dan in het land van herkomst. Het COA voorziet wat betreft de informatievoorziening over de zorg in samenwerking met de GGD, maar uit onze gesprekken blijkt dat dit niet op alle locaties daadwerkelijk het geval is. Volgens de experts is het niet wenselijk dat het COA de informatievoorziening daarover alleen oppakt. Samenwerking is cruciaal, bijvoorbeeld met gespecialiseerde GGD-medewerkers en met onderzoekers op het gebied van laaggeletterdheid en gezondheidsvaardigheden.

## **5.2 Uitvoering van de informatievoorziening**

#### *Laagdrempelige toegang tot informatie*

Betrokken organisaties benoemen het belang van laagdrempelige mogelijkheden om in contact te komen met de contactpersoon, en voor het verkrijgen van informatie. Asielzoekers zelf geven ook aan meer mogelijkheden te willen voor het stellen van vragen. Zij denken aan ruimere openingstijden van de informatiebalie, vragen kunnen stellen per e-mail en korte vragen direct aan een medewerker kunnen stellen en niet altijd naar de informatiebalie moeten. Ook wordt de mogelijkheid genoemd om via MyCOA een afspraak te kunnen maken met de contactpersoon.

#### *Zorg ervoor dat informatie goed aankomt*

Zowel asielzoekers als betrokken partijen, benoemen dat bij aankomst alles nieuw is voor asielzoekers, en zij zich in de overlevingsstand bevinden. Daarom is het belangrijk dat er meer ruimte ontstaat om ervoor te zorgen dat de informatie goed landt, zoals meer mogelijkheden voor herhaling. Bijvoorbeeld om informatie na een maand en vervolgens ook na zes maanden te herhalen. Herhaling is voor de ene asiel-

zoekers belangrijker dan voor de ander, dit heeft onder andere te maken met opleidingsniveau en verschil tussen de Nederlandse cultuur en cultuur in land van herkomst. Het maakt bijvoorbeeld uit of iemand uit een grote stad in Turkije komt of van het platteland in Eritrea.

*Wat ik ook veel hoor van bewoners, is dat herhaling erg belangrijk is. Als je aankomt is alles nieuw. Er zijn bijeenkomsten WLCL, maar soms is het gewoon teveel, en dan heb je het gedaan en wordt het afgevinkt en klaar. (deelnemer focusgroep)*

Ook is het belangrijk om te controleren of de informatie goed is geland. COA-medewerkers dienen zich te realiseren dat niet elke asielzoeker het aangeeft als informatie niet duidelijk is. Belangrijk is een terugkoppeling of de informatie is begrepen, bijvoorbeeld door een samenvatting te vragen. Eén expert benoemt hierbij de [terugvraagmethode](#)<sup>18</sup> van Pharos waarmee kan worden nagegaan of de boodschap goed is overgekomen. De asielzoeker wordt dan gevraagd in eigen woorden te herhalen wat is verteld. Dit kan aan de hand van een aantal vragen, bijvoorbeeld: ‘Welke vragen heb je?’ (in plaats van: ‘heb je nog vragen?’) ‘Wat ga je hier nu mee doen?’ ‘Wat vertel je straks hierover aan je partner?’ Op dit moment wordt deze methode vooral ingezet door zorgprofessionals bij laaggeletterden, maar deze is breder toepasbaar.

#### [Gespreksgroepen inzetten om informatie over te brengen](#)

Experts stellen voor meer gespreksgroepen te organiseren, waarbij ook informatie overgebracht kan worden. Een voorbeeld zijn *empowerment sessies* waar vrouwelijke bewoners elkaar kunnen ontmoeten, en bepaalde onderwerpen besproken kunnen worden. Wanneer zij met elkaar in gesprek gaan kan informatie praktisch en levendig worden gemaakt. Uitgangspunt hierbij is dat de vrouwen niet alleen informatie ‘ontvangen’ maar elkaar vragen kunnen stellen en tips kunnen uitwisselen.

*Zulke momenten zijn ideaal om onduidelijkheden te tackelen of dieper op in te gaan. En sommige vrouwen treden niet zo snel op de voorgrond in bijvoorbeeld een gemengde groep met mannen. (deelnemer focusgroep)*

Deze gespreksgroepen zouden structureel ingebed kunnen worden op het azc, bijvoorbeeld door een wekelijks koffie-uurtje waar ruimte is voor ontspanning maar ook inhoudelijke thema’s aan bod komen. Belangrijk is om dit niet te organiseren rondom haal- en brengtijden van scholen, en niet op één vaste dag maar met meer spreiding over de week. Zoals een expert het verwoordt: *Mensen hebben veel tijd maar kunnen niet altijd.*

Daarnaast geven asielzoekers en experts aan dat het belangrijk is informatie te ondersteunen met [visuele middelen](#), bijvoorbeeld video’s over brandveiligheid of over onderwerpen die regelmatig aan bod komen binnen de gezondheidszorg, zoals stress en slapen. Een voordeel hiervan is dat het redelijk eenvoudig is verschillende talen bij video’s toe te voegen, en dat asielzoekers de video’s in eigen tijd nogmaals kunnen bekijken waardoor de informatie beter kan beklijven.

Ten slotte pleiten de gesproken COA-medewerkers voor [meer capaciteit en prioriteit](#) voor het uitvoeren van het Wonen en Leven op een COA-locatie (WLCL-)programma. Zij zeggen dat op dit moment het WLCL-programma door capaciteitsgebrek niet altijd de aandacht krijgt die het nodig heeft. Een medewerker omschreef het als ‘hollen of stilstaan’, op bepaalde momenten is er sprake van dusdanige hoge instroom waardoor de voorlichting in het kader van WLCL eerder iets wordt dat moet worden ‘afgevinkt’.

### 5.3 Vaardigheden van COA-medewerkers

#### [Zorg voor voldoende vertrouwen](#)

Zoals al eerder genoemd kunnen negatieve ervaring met de overheid in het land van herkomst en tijdens de vlucht, leiden tot gevoelens van wantrouwen in de Nederlandse overheid. COA-medewerkers

<sup>18</sup> Zie: [Laaggeletterdheid en beperkte gezondheidsvaardigheden - De terugvraagmethode - Pharos](#).

dienen zich hier volgens experts bewust van te zijn, en zich te realiseren dat er sprake is van een machtsverhouding. Zij zouden zich vervolgens in moeten zetten om het vertrouwen te herstellen. Zoals een expert zegt: De basis van informatieoverdracht is vertrouwen. Communicatie gaat niet alleen over het doorgeven van informatie maar ook over het bouwen van een vertrouwensband.

*Ook al kost het tijd en energie: het gaat niet alleen om duidelijk communiceren, maar ook om vertrouwen kweken. (deelnemer focusgroep)*

Bij aankomst moet asielzoekers duidelijk gemaakt worden dat COA-medewerkers zich richten op de veiligheid van asielzoekers, en medewerkers moeten zich transparant en toegankelijk (niet 'van hogerop') opstellen. Wanneer asielzoekers tot rust zijn gekomen en zich 'thuis voelen', zal informatie beter aankomen en zal het COA eerder benaderd worden. Ook de taal van de informatie speelt hierbij een rol: als asielzoekers hun moedertaal zien of horen, kan dit ook een basis vormen voor vertrouwen. Daarnaast dienen 'vaste gezichten' de drempel voor asielzoekers om vragen te stellen te verlagen.

Vanuit Pharos worden ook regelmatig sleutelpersonen ingezet te behoeve van participatie. Dit zijn bewoners of voormalige bewoners die een training hebben gekregen. Deze personen zouden ook ingezet kunnen worden als intermediate met een vertrouwensband met de bewoners, die bewoners de juiste informatie kan geven en indien nodig doorverwijst naar een professional. Op deze manier kan het gat gevuld worden tussen foutieve informatie die asielzoekers onderling kunnen uitwisselen en de drempel die er kan zijn om officiële kanalen te benaderen voor informatie.

#### *Voer niet alle rollen in de begeleiding zelf uit*

COA-medewerkers hebben verschillende rollen in de begeleiding: ze zijn onder andere informatieverstrekker, zijn verantwoordelijk voor de leefbaarheid en fungeren als entrypoint voor de zorg. Voor deze rollen is een vertrouwensband met asielzoekers nodig. Tegelijkertijd voeren ze ook terugkeergesprekken. Deze rollen kunnen verwarrend werken omdat ze met elkaar in tegenspraak kunnen zijn. Experts geven aan dat het COA niet al deze petten alleen hoeft te dragen. Naast de bestaande samenwerking tussen het COA, externe partijen binnen bijvoorbeeld de gezondheidszorg en met VluchtelingenWerk om de scheiding van de rollen te borgen, zou er volgens experts nog meer ingezet kunnen worden op het binnenhalen van externe expertise. Er zou bijvoorbeeld ingezet kunnen worden op vaste samenwerkingsverbanden die bepaalde onderwerpen overnemen. Het aanstellen van een neutrale vertrouwenspersoon, waar asielzoekers terecht kunnen met vragen en klachten, zou in dit opzicht ook waardevol kunnen zijn.

De gesproken COA-medewerkers geven ten slotte zelf aan dat er wat betreft het verbeteren van vaardigheden van medewerkers, *meer mogelijkheden zouden moeten zijn voor scholing* van medewerkers op het gebied van (interculturele) communicatieve vaardigheden. Omdat de gesproken medewerkers niet altijd op de hoogte lijken te zijn van het bestaande aanbod voor scholing, zou er meer aandacht kunnen zijn voor deze mogelijkheden. Daarnaast zou er meer gelegenheid gecreëerd moeten worden voor medewerkers om onderling kennis en ervaringen uit te wisselen. Er moet nog nagedacht worden over hoe dit vorm te geven in de organisatiestructuur van het COA.

## 5.4 Gesproken talen en inzet van tolken

### *Bewust inzetten van informele of professionele tolk*

Voor algemene gesprekken geven asielzoekers de voorkeur aan medebewoners die vertalen. Op enkele locaties regelt het COA bijvoorbeeld dat tijdens openingstijden van de informatiebalie medebewoners aanwezig zijn om te vertalen (zij krijgen hiervoor een kleine vergoeding), dit wordt erg gewaardeerd door asielzoekers. Betrokken organisaties en experts benoemen echter een aantal kanttekeningen bij het inzetten van medebewoners om te vertalen. Een mogelijk risico is bijvoorbeeld het ontstaan van een afhankelijkheidsrelatie, waarbij een wederdienst verwacht wordt voor het tolken. Wanneer een medebewoner tolkt kan hij ook informatie hebben over bewoners die hij niet hoort te weten. Daarnaast is

niet te controleren of er sprake is van een correcte vertaling, of dat de medebewoner de informatie samenvat of zijn eigen ervaringen meeweegt. Als er gebruik wordt gemaakt van een informele tolk, moeten COA-medewerkers zich dus bewust zijn van deze mogelijke risico's.

De genoemde risico's kunnen deels ondervangen worden door het aanstellen van een bewoner als tolk en deze ook opleiden. Deze persoon kan fungeren als brug tussen het COA en de asielzoekers. Hij kent de situatie op een azc en heeft eerder een vertrouwensband met bewoners.

*Wat tolken betreft, ik denk dat de betrokkenheid van mensen binnen de gemeenschap zelf heel belangrijk is. Want dan word je als tolk een vertrouwenspersoon met een professionele status, de tolk wordt een brug tussen twee werelden. (deelnemer focusgroep)*

Volgens experts is het hierbij van belang dat het gaat om een betaalde functie, en niet om vrijwilligerswerk. Daarnaast moet een professionele tolk altijd een mogelijkheid blijven. Ten eerste omdat niet voor alle talen een dergelijke persoon aangesteld kan worden, en ten tweede omdat voor persoonlijke en kwetsbare onderwerpen een professionele tolk de voorkeur heeft. Het voordeel van een professionele tolk is dat deze in alle talen beschikbaar is en beroepsgeheim heeft. Ook de meeste asielzoekers geven aan dat bij persoonlijke gesprekken wel een professionele tolk ingezet moet worden. Ten slotte kan ook de duur van het verblijf op een azc te kort zijn om deze rol goed uit te kunnen voeren.

Volgens experts moet er specifiek aandacht zijn om te voorkomen dat kinderen van asielzoekers ingezet worden als tolk, gezien de negatieve gevolgen voor het kind en de relatie tussen ouder en kind. Als een bewoner zich met kind als vertaler meldt, dient de COA-medewerker aan te geven dat dat niet de bedoeling is en een alternatief te bieden (dit is op dit moment ook de afspraak binnen het COA).

#### *Meer mogelijkheden voor bewoners die geen Engels spreken*

Een deel van de bewoners op een azc spreekt redelijk tot goed Engels, en kan hierdoor eenvoudig communiceren met het COA. Voor asielzoekers die geen Engels spreken zouden er echter meer mogelijkheden moeten zijn om op een laagdrempelige manier aan informatie te komen en om contact te hebben met het COA. Asielzoekers die geen Engels spreken geven aan dat het erg behulpzaam zou zijn als er een medewerker bij de informatiebalie staat die andere talen spreekt of verstaat. Op deze manier hebben bewoners niet altijd een tolk nodig als zij een korte vraag hebben. Ook experts benadrukken het voordeel van asielzoekers aanspreken in hun moedertaal, dit zou emotioneel geruststellend zijn. Wanneer COA-medewerkers meer talen zouden kunnen spreken, kunnen zij direct en laagdrempelig contact hebben met bewoners die geen Engels spreken, zonder tussenpersoon. Een mogelijkheid is ook het bevorderen van 'luistertaal': een vorm van meertalige communicatie waarbij gesprekspartners een andere taal spreken, maar elkaar wel kunnen verstaan. Wanneer COA-medewerkers de taal van asielzoekers zouden kunnen *verstaan*, zou dit al een grote winst zijn. De asielzoeker zelf zou dan kunnen reageren in het Engels of een andere taal.

Een medewerker van een betrokken organisatie zegt echter dat het praktisch gezien niet haalbaar is om ervoor te zorgen dat voor elke taal op een azc een COA-medewerker beschikbaar is. Ook wisselt de achtergrond en dus ook de taal van asielzoekers van nieuwe instroom regelmatig, en is het lastig om daarop te anticiperen. Wel zou met het inzetten van een meertalig beleid het COA kunnen laten zien dat ze de asielzoeker tegemoet willen komen, en dit kan bijdragen aan het opbouwen van vertrouwen. Het COA ziet in de praktijk echter wel dat medewerkers met een zelfde achtergrond meer onder druk gezet kunnen worden, omdat er van hen meer wordt verwacht vanwege een gedeelde achtergrond.

Ten slotte wordt er door experts ook gepleit voor het gebruiken van talen naast elkaar, bijvoorbeeld posters met informatie zowel in het Arabisch als Nederlands. Mensen met een hoger taalniveau kunnen de informatie naast elkaar leggen en zo proberen de Nederlandse taal te leren. Een nadeel is echter dat bewoners met een andere taalachtergrond dan Arabisch mogelijk achterdochtig kunnen worden omdat zij niet begrijpen wat er gezegd wordt, zij kunnen zich achtergesteld voelen.

## 5.5 Digitale middelen

Asielzoekers en experts zijn van mening dat de digitale middelen van het COA meer moeten aansluiten bij de digitale vaardigheden en behoeftes van asielzoekers. Bijna alle bewoners gebruiken sociale media om te communiceren, bijvoorbeeld met familie in het land van herkomst en met asielzoekers uit hetzelfde herkomstland om informatie over Nederland en het leven op een azc uit te wisselen. Het COA zou dan ook meer gebruik kunnen maken van dit medium. Er zijn bijvoorbeeld gemeenschappen met een eigen Facebookpagina waar kennis gedeeld wordt, maar die ook kunnen leiden tot rumoer en het delen van onjuiste informatie. Dit kan geadresseerd worden door het COA door het vergroten van hun aanwezigheid op social media. Bijvoorbeeld een Facebookpagina met actuele mededelingen en nieuwsberichten, ter aanvulling op de MyCOA-website. Daarnaast zou ook de toegang tot Wifi verbeterd moeten worden.

## 5.6 Reflectie

In de gesprekken met de asielzoekers hebben wij gevraagd naar hun verbetersuggesties, de belangrijkste thema's zijn voor hen:

- Bij aankomst moet *alle* benodigde basisinformatie worden gegeven om het leven op een azc te starten, waaronder ook de naam en contactgegevens van een contactpersoon.
- Meer (laagdrempelige) mogelijkheden om vragen te stellen.
- Het aanstellen van COA-medewerkers die meerdere talen spreken (zeker voor de asielzoekers die geen Engels spreken is dit behulpzaam).
- Meer gebruik maken van visuele middelen ter ondersteuning van de informatie.
- Voor persoonlijke gesprekken gebruikmaken van een professionele tolk en voor algemene gesprekken van een informele tolk.
- Digitale middelen ten slotte, zouden meer moeten aansluiten bij de digitale vaardigheden en behoeftes van asielzoekers. Het COA zou met name meer gebruik kunnen maken van social media om informatie over te brengen.

Daarnaast hebben we COA-medewerkers en andere betrokken partijen (GGD, GZA, VluchtelingenWerk en beveiligers van Trigion) gevraagd naar verbetersuggesties. Hun suggesties hebben we naast die van asielzoekers gelegd. Zij herkennen de punten die asielzoekers noemen. Daarnaast hebben zij ook aanvullende suggesties:

Wat betreft de *inhoud* van de informatievoorziening zouden er meer mogelijkheden moeten zijn om de informatie aan te passen aan de behoefte van de asielzoekers (maatwerk) en meer aandacht voor bepaalde (kwetsbare) groepen. De informatievoorziening moet daarnaast aan de situatie in de betreffende locatie kunnen worden aangepast, maar dient ook een gevoel van uniformiteit uit te stralen voor herkenbaarheid (voor asielzoekers die tussen locaties verhuizen).

Wanneer we kijken naar de *uitvoering* van de informatieoverdracht dient er meer aandacht te zijn voor een goede 'landing' van informatie, met name door herhaling en door te controleren of de boodschap goed is aangekomen. Daarnaast zouden gespreksgroepen ingezet kunnen worden om in een ontspannende sfeer inhoudelijke thema's te behandelen.

*COA-medewerkers* dienen zich te realiseren dat mogelijke gevoelens van wantrouwen bij asielzoekers invloed kunnen hebben op de informatievoorziening, en dat het opbouwen van een vertrouwensband hierbij essentieel is. Experts geven daarnaast aan dat er eerder samenwerking gezocht kan worden met externe organisaties, zodat COA-medewerkers de verschillende rollen in de begeleiding (die conflictrend kunnen zijn) niet zelf hoeven uit te voeren.

Wat betreft de keuze voor een professionele of informele *tolk*, dient er vooraf een goede afweging gemaakt te worden waarbij de voor- en nadelen centraal staan. Ook het inzetten van bewoner als tolk met een officiële status, die kan dienen als een brug tussen het COA en de asielzoekers, is een mogelijkheid.

Echter dient een professionele tolk ook altijd een optie te blijven, bijvoorbeeld bij persoonlijke gesprekken.

Voor asielzoekers die *geen Engels spreken* zouden er meer mogelijkheden moeten zijn om op een laagdrempelige manier aan informatie te komen en om contact te hebben met het COA. Wanneer asielzoekers aangesproken worden in hun moedertaal, werkt dit emotioneel geruststellend. Als medewerkers meer talen zouden spreken zouden asielzoekers die geen Engels spreken eenvoudig contact met ze kunnen opnemen. Ook is het gebruik van luistertaal hierbij een mogelijkheid.

Op hoofdlijnen zien we weinig verschillen tussen de partijen wat betreft verbetersuggesties, er lijkt een redelijke overeenstemming te zijn over waar de meeste winst te behalen is. Om de suggesties verder uit te werken, is het volgens experts belangrijk om (voormalige) asielzoekers te betrekken bij de besluitvorming van plannen en verbeteringen. Er zouden verschillende bijeenkomsten georganiseerd kunnen worden om, samen met de doelgroep, te bekijken wat nodig is.

*Het is heel belangrijk om ook de asielzoekers of ex-asielzoekers te betrekken bij het zoeken en gebruiken van oplossingen. Het gaat om 'who is in the room' als we besluiten nemen, wie zit erbij? Niet alleen informatie ophalen bij deze groepen, maar ze ook betrekken bij tafels waar besluiten genomen worden. (deelnemer focusgroep)*

Randvoorwaarden voor de implementatie van deze verbetersuggesties zijn met name meer tijd en ruimte voor COA-medewerkers die betrokken zijn bij de informatieoverdracht. Aangezien zij al aangeven gebrek te hebben aan capaciteit, zou er meer ingezet kunnen worden op externe samenwerking en het gebruikmaken van externe kennis.

# Samenvatting en conclusie

# 6



## 6 Samenvatting en conclusie

Het COA is verantwoordelijk voor de opvang en de begeleiding van asielzoekers. Het COA biedt onderdak, begeleidt asielzoekers naar een toekomst in Nederland of daarbuiten en is verantwoordelijk voor het handhaven van de veiligheid en de leefbaarheid op de opvanglocaties. Om asielzoekers te ondersteunen bij hun verblijf op de opvanglocatie krijgen alle bewoners na aankomst informatie over verschillende onderwerpen die relevant zijn voor het leven op een azc. Sinds 2016 is die informatievoorziening ondergebracht in het programma Wonen en leven op de COA-locatie (WLCL). Het programma bestaat uit een aantal verplichte onderdelen die asielzoekers vrij snel na aankomst aangeboden krijgen. Daarnaast omvat het programma 'verdiepingsmodules' voor bewoners die langer op het azc verblijven en behoefte hebben aan aanvullende ondersteuning om zelfredzaam te kunnen zijn. Deze 'verdiepingsmodules' vormden geen onderdeel van dit onderzoek.

Het programma WLCL is in 2019 door het COA zelf geëvalueerd op basis van gesprekken met COA-medewerkers. Het perspectief van de asielzoekers zelf ontbrak daarin nog. Dat was de aanleiding voor het COA om onderzoek te laten doen naar de informatievoorziening waarin de ervaring van de asielzoekers centraal stond. RegioPlan heeft in samenwerking met de Universiteit Utrecht een kwalitatief onderzoek uitgevoerd naar de informatievoorziening aan asielzoekers in de eerste fase van opvang. Dit onderzoek betreft niet de inhoud van de communicatievoorziening door het COA, maar alleen het communicatieproces.

Het doel van het onderzoek is om inzicht te bieden in:

- hoe asielzoekers de informatieoverdracht ervaren die zij in de eerste fase van opvang van het COA krijgen, en;
- aanknopingspunten voor eventuele verbeteringen in de informatieoverdracht vanuit het COA naar asielzoekers.

In dit slothoofdstuk presenteren we de conclusies. Paragraaf 6.1 gaat eerst kort in op de aanpak van het onderzoek. De volgende paragraaf (6.2) geeft de belangrijkste bevindingen ten aanzien van de opzet en de inrichting van de informatievoorziening door het COA in de eerste fase van opvang (onderzoeksvragen 2, 3 en 4). De conclusies over de ervaringen van asielzoekers met de informatievoorziening (onderzoeksvraag 5) staan centraal in paragraaf 6.3. Paragraaf 6.4 bespreekt de belangrijkste verbeter suggesties voor de informatievoorziening aan asielzoekers op basis van de inzichten uit de literatuur, de gesprekken met asielzoekers en met professionals (onderzoeksvragen 1, 6, 7 en 8). In de slotparagraaf (6.5) van dit hoofdstuk presenteren wij tot slot nog enkele reflecties.

### 6.1 Aanpak onderzoek

In het kader van het onderzoek zijn verschillende activiteiten uitgevoerd. Ter voorbereiding op het veldwerk hebben we een *documentstudie* uitgevoerd om inzicht te krijgen in de opzet en vormgeving van de informatievoorziening aan asielzoekers in het kader van WLCL. Daarnaast is ter voorbereiding *gesproken met zes COA-medewerkers*, die betrokken waren bij de uitvoering en/of ontwikkeling van de verplichte onderdelen WLCL en met *twee COA-medewerkers op landelijk niveau*. Vervolgens is ook een *literatuurstudie* uitgevoerd naar verschillende aspecten die van belang zijn voor de informatieoverdracht naar asielzoekers en anderstaligen. Voor het *onderzoek onder asielzoekers*, hebben wij op zeven verschillende COA-locaties in totaal met 23 bewoners gesproken over hun ervaringen met de informatieoverdracht. Wij spraken met een diverse groep asielzoekers wat betreft leeftijd en herkomstland, wel interviewden wij relatief veel hoger opgeleiden en een deel van hen spreekt redelijk goed Engels. Om verbeter suggesties in kaart te brengen, zijn in de laatste fase van het *onderzoek interviews gehouden met vertegenwoordigers van partijen* die asielzoekers bijstaan in de opvang en de asielprocedure (VluchtelingenWerk, de GGD, GZA en beveiligers van Trigion). Tot slot is een *focusgroep gehouden met experts* uit de wetenschap en praktijk van interculturele communicatie waarin de ervaringen van de asielzoekers en andere betrokkenen zijn vertaald naar aanbevelingen voor verbetering van de informatievoorziening aan diverse groepen asielzoekers.

## 6.2 Inrichting en opzet van de informatieoverdracht

In de communicatie tussen overheid en burger is vaak sprake van een spanningsveld tussen het bieden van algemeen geldende informatie en het rekening houden met een diversiteit aan doelgroepen. Ten aanzien van asielzoekers kent de informatieoverdracht daarnaast nog specifieke belemmeringen vanwege de onzekerheid waarin asielzoekers zich bevinden en een gevoel *wantrouwen richting overheidsinstellingen*. Uit de literatuur blijkt dat vele asielzoekers vanwege hun vluchtgeschiedenis wantrouwen hebben tegen de overheid van hun land van herkomst. Dit wantrouwen speelt ook een onderliggende rol bij de acceptatie van de COA-informatieoverdracht. De informatievoorziening wordt bevorderd als COA-medewerkers leren om te gaan met het wantrouwen dat vluchtelingen eigen is.

Wanneer we de huidige opzet en inrichting van de informatievoorziening in ogenschouw nemen, dan zien we inderdaad een spanningsveld tussen algemeen geldende informatie en rekening houden met diversiteit binnen de doelgroep. De belangrijkste bevindingen en conclusies ten aanzien van de inrichting van de informatievoorziening vatten we hieronder samen.

### *WLCL: vooral veel zenden van informatie om de veiligheid en leefbaarheid op de locatie te bevorderen*

Het programma WLCL kent vijf verplichte programmaonderdelen die in principe in de eerste weken na aankomst op de opvanglocatie worden aangeboden, te weten de onderdelen 'welkom heten', 'rechten en plichten', 'zorg', 'wonen op deze locatie' en 'veiligheid'. Het eerste onderdeel ('welkom heten') wordt uitgevoerd door een woonbegeleider na aankomst op de opvanglocatie en bestaat hoofdzakelijk uit het verwelkomen van een nieuwe bewoner, het wijzen van de kamer en het rondleiden op de locatie. Een programmabegeleider is vervolgens verantwoordelijk voor de overige programmaonderdelen. Binnen vijf dagen moeten bewoners geïnformeerd worden over de organisatie van de zorg op de locatie en bij wie ze terecht kunnen voor vragen en medische klachten. Dit is van belang omdat zorg een basisvoorziening is waar asielzoekers een beroep op moeten kunnen doen. Eveneens kort na aanvang (binnen vijftien dagen na indiening van de asielaanvraag) volgt het 'rechten-en-plichtengesprek' waarin de bewoner geïnformeerd wordt over zijn rechten en plichten, de huisregels en gedragsregels op het centrum en de meldplicht. Vervolgens moeten binnen 45 dagen na aankomst de modules 'veiligheid' en 'wonen op deze locatie' aangeboden worden. In de module 'veiligheid' worden bewoners geïnformeerd over democratie en rechtsstaat, non-discriminatie en veiligheid en aangifte doen bij incidenten. Daarnaast is in de module aandacht voor de fysieke veiligheid op en rond de opvanglocatie (brandveiligheid, verkeersregels etc.). Al met al krijgen de bewoners in korte tijd veel informatie te verwerken over veel verschillende onderwerpen.

Het 'welkom heten' en 'rechten-en-plichtengesprek' vindt individueel plaats. De overige onderdelen in principe via groeps gesprekken, maar in de praktijk wordt soms uitgeweken naar individuele voorlichting als het niet mogelijk is om een (taal)groep te vormen. De informatieoverdracht, ook in de groepsbijeenkomsten hebben vooral het karakter van zenden (informeren). Er is weinig sprake van interactie tijdens de bijeenkomsten. Het samen bespreken, uitwisselen en betekenis geven aan de informatie komt hierdoor niet tot stand en wordt door asielzoekers gemist. Zeker in de afgelopen periode toen de informatievoorziening als gevolg van de covid-19 maatregelen, voornamelijk online werd georganiseerd, heeft de informatieoverdracht nog meer het karakter van zenden gekregen.

Conclusie: het COA zendt veel informatie maar heeft weinig zicht of de aangeboden informatie door de asielzoekers daadwerkelijk begrepen en geaccepteerd wordt. Alleen bij het zogenaamde rechten en plichten gesprek tekenen asielzoeker dat zij informatie geaccepteerd hebben. Het is belangrijk dat er voldoende aandacht wordt besteed aan de vraag of de aangeboden informatie ook daadwerkelijk begrepen wordt.

### *Een basisaanbod voor alle asielzoekers: weinig afstemming op specifieke groepen*

Het doel van de informatievoorziening, zoals door het COA geformuleerd, is: het bevorderen van de zelfredzaamheid, veiligheid en leefbaarheid op de opvanglocatie. De vijf verplichte onderdelen uit het programma WLCL is het basisaanbod voor alle asielzoekers. Het wordt gezien als dé zaken waar alle asielzoekers kennis van moeten nemen. De inhoud van de informatieoverdracht in de eerste fase van opvang is dus in principe hetzelfde voor alle bewoners.

Bij het samenstellen van de groepen voor de voorlichting wordt alleen gekeken naar de taalachtergrond van de asielzoekers zodat er 'massa' gemaakt kan worden. De groepsbijeenkomsten worden met name georganiseerd rondom de grote taalgroepen (Arabisch, Tigrinya), waarin mensen met verschillende nationaliteiten door elkaar zitten. Bij de samenstelling van de groepen wordt verder niet gedifferentieerd naar opleidingsniveau. De ervaring van medewerkers is dat de differentiatie naar opleidingsniveau bij de basismodules van WLCL niet noodzakelijk is.

De groep analfabeten neemt wel een bijzondere plaats in. Om er voor te zorgen dat ook deze groep de informatie kan begrijpen wordt door medewerkers teruggegrepen op plaatjes en het (nogmaals) mondeling toelichten van de informatie. Het COA werkt momenteel aan een methode om de informatievoorziening aan deze groep te verbeteren. Dat gebeurt op dit moment namelijk vooral ad hoc en is afhankelijk van de vaardigheid van de individuele COA-medewerker die de programmaonderdelen uitvoert. Een knelpunt dat het aanpassen van de informatievoorziening aan deze groep voor COA-medewerkers bemoeilijkt, is dat bij plaatsing van een asielzoeker op een azc vaak (nog) niet bekend is dat iemand analfabeet of laaggeletterd is. Deze informatie is niet opgenomen in de systemen van het COA.

#### *Uitvoering verschilt tussen locaties en medewerkers*

Voor de verschillende programmaonderdelen van WLCL zijn voorbeelddraaiboeken opgesteld die gebruikt kunnen worden voor het uitvoeren van de modules. De locaties kunnen echter zelf beslissen op welke wijze en hoeveel tijd zij aan de verschillende onderwerpen besteden, zolang de inhoud maar wordt behandeld. Dit geeft ruimte aan COA-locaties om accenten te leggen in de informatievoorziening die relevant zijn voor een specifieke opvanglocatie, maar kan ook leiden tot verschillen tussen locaties. Zeker omdat asielzoekers regelmatig moeten verhuizen tussen locaties is het belangrijk dat er zicht is op welke informatie asielzoekers wel en niet hebben ontvangen. Op dit moment is het COA overigens bezig om de registratie te verbeteren zodat medewerkers beter zicht hebben op welke modules asielzoekers wel of niet hebben gevolgd.

Bijna alle programmaonderdelen worden uitgevoerd door een programmabegeleider van het COA. Van hen wordt in ieder geval verwacht dat zij beschikken over goede presentatievaardigheden, in staat zijn om discussies te begeleiden met volwassenen en hun taalgebruik weten aan te passen aan de doelgroep. Programmabegeleiders kunnen de training Praktische Trainersvaardigheden volgen om de informatieoverdracht goed te laten verlopen, maar niet alle medewerkers zijn van deze training op de hoogte en hebben deze gevolgd. Het verschilt per locatie of er fte's specifiek zijn vrijgemaakt voor de informatieoverdracht of dat de programmabegeleider dit uitvoert als één van zijn of haar taken naast alle andere taken. Uit de gesprekken die wij voerden met COA-medewerkers kwam naar voren dat zij het soms als lastig ervaren om voldoende tijd te besteden aan de informatieoverdracht, waardoor de voorlichting niet altijd de aandacht krijgt die het nodig heeft.

Conclusie: Er is een tegenstelling tussen het doel van het COA om alle asielzoekers van dezelfde informatie te voorzien en het doel de diversiteit onder asielzoekers in informatievoorzieningen in acht te nemen. COA-locaties kunnen – binnen de kaders – de informatieoverdracht af stemmen op de locatie maar het is niet altijd duidelijk welke vrijheid COA-locaties hebben om de informatieoverdracht af te stemmen op de diversiteit van de bewoners. COA-medewerkers zouden meer handvatten kunnen krijgen om met deze tegenstelling om te gaan.

#### *Omgaan met meertaligheid: vooral Engels als lingua franca gebruikt om met asielzoekers te communiceren*

Het enige moment in het programma WLCL dat een formele tolk wordt ingezet is bij het 'rechten-en-plichtengesprek'. In dit gesprek wordt ingegaan op de rechten en plichten van de asielzoeker en op de huisregels. Na afloop van het gesprek ondertekenen asielzoekers een document dat zij de huisregels hebben ontvangen. Omdat sancties kunnen volgen bij het overtreden van deze regels wordt een formele tolk ingezet, zodat in principe het gesprek en de informatie goed vertaald worden. De inzet van een formele tolk lijkt daarmee niet alleen ingegeven door de zorg om een goede vertaling, maar ook om een 'juridische' grondslag te hebben voor handhaving bij overtreding van de huisregels.

Voor de overige onderdelen geldt dat COA-medewerkers, naast het Nederlands, vooral het Engels gebruiken als lingua franca om met de asielzoekers te communiceren. In beperkte mate zijn COA-medewerkers met een andere taalvaardigheid (bijvoorbeeld Arabisch) beschikbaar. De bijeenkomsten in het kader van WLCL worden voornamelijk in het Nederlands of Engels gegeven waarbij een informele tolk (vaak een medebewoner) ondersteunt.

Ook in het contact tussen COA-medewerkers en asielzoekers buiten het programma WLCL om, bijvoorbeeld in de wandelgangen, tijdens kamerbezoeken of individuele begeleidingsgesprekken en bij de informatiebalie, vindt informatieoverdracht plaats. Ook hier geldt het Engels als de belangrijkste taal waarin gecommuniceerd wordt, al dan niet met ondersteuning van een informele tolk. Schriftelijke informatie (huisregels, informatiemap die bewoners bij aankomst ontvangen, website My-Coa.nl) is wel in meerdere talen beschikbaar. Bewoners worden op de vindplaats van die informatie gewezen, maar het is vooral aan de asielzoeker zelf om dit op te zoeken en te raadplegen. Verder hangen er op locaties ook posters en informatieborden over verschillende onderwerpen, daarop wordt veel met pictogrammen en afbeeldingen gewerkt om ook lager opgeleide asielzoekers beter te kunnen bereiken.

Conclusie: Asielzoekers die Nederlands of Engels beheersen worden in de regel goed bediend. Voor asielzoekers zonder of met een lage opleiding die geen Engels of Nederlands beheersen is de overdracht (vaak) problematisch. Dat maakt dat de taalkeuze bij de informatieoverdracht nadere overweging behoeft.

### 6.3 Ervaringen van asielzoekers met de informatieoverdracht

*Tevreden over inhoud en timing informatievoorziening, maar sommige asielzoekers hebben na aankomst wel iets meer tijd nodig*

Wat betreft de onderwerpen die in de modules van het programma WLCL aan bod komen zijn de asielzoekers over het algemeen redelijk positief. De thema's die behandeld worden, worden gezien als belangrijke informatie om te kunnen wonen op het azc.

Asielzoekers krijgen direct of binnen enkele dagen na aankomst veel informatie aangeboden. Dit valt samen met het moment waarop asielzoekers ook te maken hebben met allerlei onzekerheden en vragen rondom hun asielprocedure. Er komt met andere woorden in die periode veel op hen af. Voor sommige asielzoekers komt de informatievoorziening te vroeg; zij hebben na aankomst vooral behoefte aan rust en enige tijd om zich te oriënteren. Tegelijkertijd is het ook belangrijk dat asielzoekers enige basisinformatie hebben over het reilen en zeilen op het azc.

Voor het delen van algemene informatie geven asielzoekers de voorkeur aan groepsbijeenkomsten. Zij zien dat als een goede manier om ervaringen uit te wisselen en om andere bewoners te leren kennen. Daarbij is het belangrijk dat er ruimte is voor interactie en niet alleen het groepsgewijs voorlichten. Dat gebeurt volgens de geïnterviewde asielzoekers op dit moment te weinig.

De ondervraagde asielzoekers zijn redelijk tevreden over de inhoud en de timing van de informatievoorziening, maar deze bevinding moet met enige voorzichtigheid worden beoordeeld. In dit onderzoek zijn 23 interviews gehouden met voornamelijk hoger opgeleide asielzoekers die het Engels (enigszins) machtig waren. Deze groep vormt geen afspiegeling van de totale groep asielzoekers op een azc.

*Beheersing Engels belangrijke factor in de ervaringen met de informatievoorziening van COA*

Een groot deel van de asielzoekers die in het kader van dit onderzoek geïnterviewd zijn, spreekt (in meer of mindere mate) Engels. Dat geeft hen een groot voordeel in de communicatie met COA-medewerkers. De informatie die zij krijgen van het COA is voor hen duidelijk en op eventuele vragen krijgen ze een duidelijk antwoord van COA-medewerkers. Zij zien echter ook dat het voor asielzoekers die geen Engels spreken moeilijker is om contact te hebben met het COA. In de modules van het programma WLCL kan de meertaligheid nog worden opgelost door het inzetten van een (informele) tolk door het COA, maar in het rechtstreekse contact met COA-medewerkers blijkt dat veel lastiger. Bewoners die geen Engels spreken hebben namelijk altijd een tolk nodig om te communiceren en kunnen niet zomaar 'even' een vraag

stellen. Soms vragen bewoners die geen Engels kunnen daarom eerder informatie aan andere bewoners dan aan het COA. Dit is een pragmatische oplossing, maar hierin schuilt ook het gevaar dat onjuiste informatie wordt gedeeld. Ook vragen asielzoekers die geen Engels spreken medebewoners die het Engels wel machtig zijn om te helpen bij communicatie met COA-medewerkers. Ook hierin schuilt een risico, namelijk dat degenen die het Engels niet spreekt kwetsbaar is om afhankelijk te worden van een medebewoner die wel Engels spreekt.

#### *Asielzoekers hebben soms meer begeleiding en moeten soms lang wachten op antwoord op vragen*

Voor vragen die tussentijds opkomen verwijzen COA-medewerkers in de meeste gevallen naar de informatiebalie. Asielzoekers ervaren het echter als beperkend dat zij voor ad-hocvragen altijd naar de informatiebalie moeten. Daar moeten ze soms lang wachten voordat zij hun vraag kunnen stellen en bovendien is de informatiebalie niet altijd open.

In principe krijgen alle bewoners bij aankomst in het azc een contactpersoon toegewezen. In de praktijk blijkt dat niet alle asielzoekers in het begin weten wie hun contactpersoon is en hoe ze die kunnen bereiken voor eventuele vragen.

#### *Voorkeur voor de inzet van informele tolken bij algemene informatieverstrekking*

Voor algemene gesprekken en vragen over het leven op het azc geven asielzoekers de voorkeur aan medebewoners die vertalen. Zij voelen zich meer op hun gemak bij iemand die ze kennen en die de situatie op een azc kent. Bij persoonlijke gesprekken gaat de voorkeur wel uit naar een professionele tolk. Asielzoekers die geen Engels spreken stellen dat het erg behulpzaam zou zijn als er een medewerker bij de informatiebalie staat die andere talen spreekt. Dat is op dit moment vaak niet het geval, waardoor bewoners die geen Engels spreken altijd een informele tolk nodig hebben als zij een korte vraag hebben.

**Conclusie:** De inzet van informele tolken kan de informatieoverdracht aan asielzoekers die geen Engels (of Nederlands) spreken bevorderen, maar dit brengt wel risico's met zich mee die om extra maatregelen vragen. Daarnaast kan het vergroten van meertalige competenties van COA-medewerkers een andere manier zijn om asielzoekers die het Engels niet machtig zijn te informeren.

#### *Onvoldoende aansluiting digitale middelen en behoeften asielzoekers*

Naast de modules van het programma WLCL biedt het COA via de website MyCOA.nl informatie in verschillende talen over diverse aspecten van het wonen op een azc en in Nederland. Asielzoekers ervaren dat de digitale middelen van het COA echter niet aansluiten bij hun vaardigheden en behoeften. Social media zoals bijvoorbeeld Facebook zijn een belangrijk medium voor asielzoekers om informatie te vinden en uit te wisselen<sup>19</sup>, maar daar wordt geen gebruik van gemaakt door het COA. Ook laat de kwaliteit van de digitale infrastructuur (onder andere de wifi) vaak te wensen over, waardoor asielzoekers beperkt worden in hun mogelijkheden om zelf informatie te vergaren en uit te wisselen.

Digitale communicatie middelen zijn voor asielzoeker van groot belang om contact te houden met hun familie en bekenden in het land van herkomst. Deze contacten zijn belangrijk om om te gaan met de cultuurschok waarmee alle migranten te maken hebben en asielzoekers in het bijzonder vanwege hun vluchtgeschiedenis. Daarom is het belangrijk dat materiële voorwaarden voor wifi e.d. aanwezig zijn.

## 6.4 Verbetersuggesties voor de informatievoorziening in de eerste fase van opvang

#### *Meer maatwerk en ruimte voor herhaling nodig*

Uit de literatuur komt naar voren dat asielzoekers in hun eerste fase van verblijf vooral behoefte hebben aan informatie die hun primaire veiligheid betreft (voedsel, kleding, onderdak). Daarnaast is er een duidelijk gevoelde wens om zelfredzaamheid te ontwikkelen om zelf problemen op te kunnen lossen. Hier-

<sup>19</sup> Zie hiervoor bijvoorbeeld Dekker, R., H. Vonk, J. Klaver & G. Engbersen (2015) *Syrische asielmigranten in Nederland en het gebruik van sociale media bij migratiebesluitvorming*. Erasmus Universiteit/ RegioPlan.

voor hebben asielzoekers informatie nodig over de Nederlandse organisatiestructuur. Niet alle asielzoekers zijn in staat om zelf op zoek te gaan naar informatie en hebben daarbij hulp nodig. In de communicatie met medewerkers zijn betrokkenheid en medemenselijkheid belangrijk.

De informatie die het COA verstrekt in de eerste fase van opvang heeft vooral betrekking op zaken als veiligheid en zelfredzaamheid en in die zin sluit de inhoud aan op primaire informatiebehoeften van asielzoekers. Wel wijzen betrokkenen op de noodzaak om:

- de *informatievoorziening beter af te stemmen op verschillende groepen* en vooral om meer aandacht te hebben voor bepaalde kwetsbare groepen, bijvoorbeeld door meer gebruik te maken van beeldmateriaal voor analfabeten of laaggeletterden of meer informatie over onderwijs voor asielzoekers met kinderen;
- de *informatievoorziening aan te passen aan de situatie in de betreffende locatie*, waarbij het van belang is om ook een *gevoel van uniformiteit uit te stralen voor herkenbaarheid voor asielzoekers* die tussen locaties verhuizen;
- meer *aandacht te hebben voor een goede 'landing'* van informatie, met name door herhaling en door te controleren of de boodschap goed is aangekomen;
- meer *groepsgewijze en interactieve vormen van voorlichting* te gebruiken om inhoudelijke thema's te behandelen en daar samen op te reflecteren.
- *beter aan te sluiten bij de digitale vaardigheden en behoeftes van asielzoekers* – het COA zou kunnen verkennen hoe meer gebruikgemaakt kan worden van social media om informatie over te brengen.

#### *Aandacht voor meertaligheid en de inzet van bewonerstolken*

Op het COA is vaak alleen een tolk beschikbaar voor medische doeleinden en voor formele (juridische) gesprekken rond de asielaanvraag. Alle andere communicatie, bijvoorbeeld in het kader van het voorlichtingsprogramma, verloopt via het Engels en/of met hulp van medebewoners die informeel helpen met tolken. Uit de literatuur blijkt dat het Engels niet of minder geschikt is als lingua franca bij (schriftelijke) communicatie met laaggeletterden, mensen die van oorsprong Pidgin-Engels spreken, en mensen die geen Latijns alfabet beheersen. Voor andere groepen kan het Engels wel een aanvulling zijn op informatie die in het Nederlands wordt gegeven. Veel asielzoekers komen namelijk uit een meertalige context waarin schakelen tussen talen gebruikelijk is.

Indien het Engels niet toereikend is, ligt de inzet van informele tolken voor de hand. Uit de literatuur blijkt dat aan het inzetten van informele tolken voor- en nadelen kleven. Het voordeel is dat een informele tolk de persoon vaak goed kent en van context kan voorzien. Het nadeel is dat er afhankelijkheidsrelaties kunnen ontstaan en dat er foutieve vertalingen gegeven kunnen worden. Het is belangrijk om goed na te gaan in welke situatie informele tolken wel/niet nuttig zijn.

De belangrijkste aandachtspunten/verbetersuggesties die ten aanzien van de inzet van tolken en meertaligheid naar voren zijn gekomen, zijn:

- Het inzetten van een bewoner als tolk kan dienen als een brug tussen het COA en de asielzoekers, maar het is belangrijk dat deze *bewonerstolk een officiële status heeft als informele tolk*. Daarnaast dient een professionele tolk ook altijd een optie te blijven, bijvoorbeeld bij persoonlijke gesprekken.
- Meer COA-medewerkers (bij de informatiebalie) die andere talen spreken, zodat asielzoekers die het Engels niet beheersen eenvoudiger contact kunnen opnemen met COA-medewerkers. De *talige en culturele diversiteit zou een uitgangspunt van personeelsbeleid* moeten zijn.

#### *Verbeteren bereikbaarheid COA-medewerkers en omgaan met wantrouwen*

Een belangrijk aandachtspunt is dat COA-medewerkers zich bewust moeten zijn van mogelijk wantrouwen en dat het werken aan een vertrouwensrelatie essentieel is. Dit laatste kan lastig zijn omdat de COA-medewerkers verschillende rollen hebben in de begeleiding van asielzoekers (informereren, handhaven, het voeren van toekomstgesprekken et cetera) die kunnen conflicteren. Om dit knelpunt van conflicterende rollen enigszins op te lossen werkt het COA al samen met andere organisaties, bijvoorbeeld in het kader van de Toekomsttraining. Het COA zou *nog meer de samenwerking kunnen zoeken met externe organisaties en sleutelpersonen uit de doelgroep* (bijvoorbeeld vrijwilligers van VluchtelingenWerk, sleutelpersonen van Pharos) bij het informeren van asielzoekers over verschillende aspecten van het



wonen en leven op een opvanglocatie, zodat COA-medewerkers de verschillende rollen in de begeleiding (die conflicterend kunnen zijn) niet zelf hoeven uit te voeren.

Het op een laagdrempelige manier in contact kunnen komen met een COA-medewerker kan bijdragen aan vertrouwen en het gevoel dat COA-medewerkers er voor hen zijn wanneer zij vragen hebben. Asielzoekers zeggen zelf meer mogelijkheden te willen om ad-hocvragen te kunnen stellen. Verbetersuggesties op dit vlak zijn:

- *Ruimere openingstijden van de informatiebalie, de mogelijkheid om via e-mail vragen te kunnen stellen en de mogelijkheid om via MyCOA.nl een afspraak met de contactpersoon te maken (in plaats van via de informatiebalie).*

## 6.5 Tot slot

Voor hoger opgeleiden die het Engels redelijk machtig zijn, lijkt de basisinformatievoorziening in het kader van het programma WLCL in de eerste fase van opvang redelijk adequaat. Zij zijn van mening dat het programma verschillende onderwerpen behandelt die belangrijk zijn om veilig en zelfredzaam te kunnen wonen op het azc en zij zijn van mening dat de wijze waarop de informatie wordt aangeboden over het algemeen begrijpelijk is. Er zijn echter indicaties dat dit niet voor alle bewoners het geval is. Het COA verwacht een hoge mate van mondigheid en assertiviteit van bewoners voor het stellen van vragen, maar niet iedereen kan of doet dat. Met name asielzoekers die geen Engels spreken of wat terughoudender zijn, lijken hierdoor informatie te missen. Aangezien een flink deel van de bewoners op het azc geen of beperkt Engels spreekt en er een aanzienlijke groep laaggeletterden onder de asielzoekers is, ligt specifieke aandacht voor deze groepen voor de hand.

Tot slot is het goed om op te merken dat het COA met een aantal verbetersuggesties al bezig is, bijvoorbeeld rondom het verbeteren van de voorlichting aan analfabeten, het aanbieden van een digitale versie van het rechten- & plichtengesprek in de eigen taal en de herontwikkeling van MyCOA-website tot een meer gebruiksvriendelijke en interactieve webapplicatie. De praktijk voor de informatievoorziening blijkt echter weerbarstig. COA-medewerkers lopen regelmatig aan tegen een gebrek aan tijd voor het uitvoeren van hun verschillende taken. Het belang van herhaling om informatie beter laten te bekijken wordt bijvoorbeeld onderkend, maar vaak ontbreekt daar de capaciteit voor. Voor een goede informatieoverdracht aan asielzoekers is het belangrijk dat medewerkers voldoende tijd hebben om een vertrouwensband op te bouwen en de ruimte krijgen om op verschillende momenten informatie te herhalen en te checken of de informatie goed begrepen is. Dit is des te prangender nu de opvanglocaties weer vollopen en het COA alle zeilen bij moet zetten om de toenemende aantallen asielzoekers te huisvesten. Door de hoge caseload van COA-medewerkers bestaat het risico dat de informatieoverdracht iets wordt dat 'afgevoerd' moet worden.

## 7 Summary and conclusions

The Central Agency for the Reception of Asylum Seekers (*Centraal Orgaan opvang asielzoekers, COA*) is responsible for the care and support of asylum seekers. The COA provides accommodation, assists asylum seekers in preparing for a future in the Netherlands or elsewhere, and is responsible for maintaining the safety and quality of life at the reception centres. To support asylum seekers during their stay at the reception centre, all residents are given information after arrival on various topics that are relevant to living at an asylum seekers' centre. Since 2016, this information has been provided as part of the Residence and Life at a COA Centre Programme (*Wonen en Leven op een COA-locatie, WLCL*). The programme consists of a number of mandatory components that are offered to asylum seekers quite soon after they arrive. In addition, the programme includes 'in-depth modules' for residents staying at the centre for a longer period who require additional support to become self-sufficient. These 'in-depth modules' did not form part of this study.

The WLCL programme was evaluated by the COA itself in 2019 based on interviews with COA staff. However, this evaluation did not take into account the perspective of the asylum seekers themselves. For this reason, the COA commissioned a study into the provision of information, with the experience of the asylum seekers as the main focus. In collaboration with Utrecht University, RegioPlan has conducted a qualitative study into the provision of information to asylum seekers during the first phase of the reception process. This study is not concerned with the content of the communication provided by the COA but with the communication process only.

The aim of the study is to provide insight into:

- how asylum seekers perceive the information that they receive from the COA during the first phase of the reception process, and
- starting points for possible improvements to the provision of information by the COA to asylum seekers.

We present the conclusions in this final chapter. Section 7.1 briefly describes the study approach. Section 7.2 then sets out the key findings relating to the design and organization of the information provided by the COA during the first phase of the reception process (research questions 2, 3, and 4). The conclusions on how asylum seekers experience the provision of information (research question 5) form the main focus of section 7.3. Section 7.4 discusses the most important suggestions for improving the provision of information to asylum seekers, based on insights from literature and interviews with asylum seekers and professionals (research questions 1, 6, 7, and 8). Lastly, in the final section (7.5) of this chapter, we present a few reflections.

### 7.1 Study approach

Various activities were carried out as part of the study. To prepare for the fieldwork, we carried out a *document study* to obtain insight into the design and organization of the information provided to asylum seekers as part of the WLCL programme. In addition, the preparation included *interviews with six COA employees*, who were involved in carrying out and/or developing the mandatory components of the WLCL programme, and with *two COA employees at national level*. A *literature study* was also carried out into various aspects of importance when conveying information to asylum seekers and non-Dutch speakers. For the *survey among asylum seekers*, we approached a total of 23 residents across seven different COA locations to talk about their experiences with the provision of information. We spoke to a diverse group of asylum seekers in terms of age and country of origin, although we did interview a relatively large number of more highly educated residents, some of whom spoke reasonably good English. In order to identify suggestions for improvement, *interviews were held during the final phase of the study with representatives of parties* that assist asylum seekers in the reception and asylum procedure (the Dutch Council for Refugees (*VluchtelingenWerk*), the Municipal Health Service (*Gemeentelijke Gezondheidsdienst, GGD*), Asylum Seeker Healthcare (*GezondheidsZorg Asielzoekers, GZA*), and Trigion security officers). Lastly, a *focus group was held with experts* from the science and practice of intercultural communication, in which the experiences of the asylum seekers and other parties were translated into recommendations for improving the provision of information to various groups of asylum seekers.



## 7.2 Design and organization of the information provision

In communications between government authorities and citizens, there is often a fine balance between providing generally applicable information and taking into consideration the diversity of target groups. With respect to asylum seekers, there are also specific obstacles associated with the provision of information due to the uncertainty faced by asylum seekers and a sense of *distrust towards government institutions*. A review of the literature shows that, due to their refugee background, many asylum seekers distrust the government of their country of origin. This distrust also plays an underlying role in the acceptance of information provided by the COA. What would facilitate this process is if COA staff learn how to deal with the distrust that is specific to asylum seekers.

When we look at the current design and organization of the information provision, we do indeed notice a fine balance between generally applicable information and a need to take into consideration the diversity within the target group. The key findings and conclusions regarding the organization of the information provision are summarized below.

*WLCL: mainly entails the transmission of a great deal of information to promote the safety and quality of life at the location*

The WLCL programme consists of five mandatory components that, as a rule, are offered in the first few weeks after the asylum seekers arrive at the reception centre (pre-process reception location (pre-pol), process reception location (pol), or asylum seekers' centre (azc)). These components are: 'welcome', 'rights and obligations', 'healthcare', 'staying at this centre', and 'safety'. The first component ('welcome') is carried out by a sheltered housing supervisor after a new resident arrives at the reception centre and mainly comprises welcoming them, showing them their room, and giving them a tour of the centre. A programme supervisor is then responsible for the other programme components. Residents must be given information within five days about the organization of healthcare at the centre and about who they can contact if they have any questions or medical complaints. This is important as healthcare is a basic facility that asylum seekers must be able to have access to. Another component that takes place shortly after the process starts (within fifteen days of submitting the request for asylum) is the 'rights and obligations' talk, in which the resident is informed about their rights and obligations, the house rules and rules of conduct at the centre, and their duty to report. The modules on 'safety' and 'staying at this centre' must be offered within 45 days of arrival. In the 'safety' module, the residents are informed about democracy and the rule of law, non-discrimination and safety, and how to go about reporting incidents. In addition, the module covers physical safety on and around the reception centre (fire safety, traffic rules, etc.). All in all, the residents receive a great deal of information on many different topics that they have to process in a short space of time.

The 'welcome' and 'rights and obligations' talks take place individually. In principle, the other components take place in a group setting, but may sometimes take place individually if it is not possible to form a same language group or other group. The provision of information, including that which takes place in a group setting, mainly focuses on the transmission of information only. There is very little interaction during the meetings. This means that there is no opportunity to discuss or exchange information, or give it meaning, which is something that the asylum seekers miss. The transfer of information has been even more of a one-way transmission process in recent times when the provision of information was mainly organized online due to the Covid-19 measures.

Conclusion: the Central Agency for the Reception of Asylum Seekers (COA) provides a great deal of information but has little insight into whether the information given is actually understood and accepted by the asylum seekers. It is only during the rights and obligations talk that the asylum seekers need to sign to confirm acceptance of the information. It is important that sufficient attention is paid to the question of whether the information given is truly understood.

*Basic information for all asylum seekers that is not tailored to specific groups*

The purpose of the information provision, as formulated by the COA, is to promote self-sufficiency, safety, and quality of life at the reception centre. The five mandatory components of the WLCL pro-

gramme make up the basic information provided to all asylum seekers. These components are considered to be the main topics that all asylum seekers should be aware of. In principle, the content of the information provided during the first phase of the reception process is the same for all residents.

When creating groups for the information sessions, the only thing considered is the language background of the asylum seekers so that large groups can be formed. The group meetings are mainly organized according to the major language groups (Arabic, Tigrinya) which means that people of different nationalities are placed together. The composition of the groups is not further differentiated according to level of education. In the employees' experience, it is not necessary to differentiate according to level of education for the basic modules of the WLCL programme.

What does require special attention, however, is the group of residents that are illiterate. To ensure that this group can also understand the information, the staff rely on using pictures and sharing the information verbally, more than once if necessary. The COA is currently working on a method to improve the way in which this group is given the information. At the moment, this is usually done on an ad hoc basis and depends on the competence of the individual COA employee handling the programme components. One issue that makes it difficult for COA employees to adapt the information for this group is that it is not always known that an asylum seeker is illiterate or semi-literate when they are placed at an asylum seekers' centre. This information is not recorded in the COA's systems.

#### *Implementation differs between centres and employees*

Sample scripts have been drawn up for the various components of the WLCL programme that can be used to carry out the modules. However, the centres can decide for themselves how to deal with the various topics and how much time to spend on them as long as the content is covered. This allows the centres to place extra emphasis on certain aspects of the information that are relevant for a specific reception centre but can also lead to differences between centres. It is important to have insight into what information asylum seekers have or have not been given, especially as asylum seekers are often moved between centres. The COA is currently working to improve the registration process so that it is easier for staff to see which modules the asylum seekers have already completed.

Almost all programme components are carried out by a programme supervisor from the COA. At the very least, they are expected to have good presentation skills, be able to lead discussions with adults, and adapt their use of language to the target group. Programme supervisors can take a course in Practical Trainer Skills to ensure that the information is conveyed effectively, although not all employees are aware of this training course or have completed it. It varies per location whether or not FTEs are specifically made available for the provision of information or whether the programme supervisor does this task alongside their other duties. From the interviews we conducted with COA employees, it is clear that they sometimes find it difficult to spend enough time on the provision of information, which means that the information sessions are not always given the attention they need.

Conclusion: There is a potential conflict between the COA's aim to provide all asylum seekers with the same information and their aim to take into consideration the diversity among asylum seekers when providing information. COA staff should be offered more guidance on how to deal with this conflict and tailor the transmission of information to better suit the diversity of the residents.

#### *Dealing with multilingualism: English is the main common language used to communicate with asylum seekers*

The only time that a formal interpreter is used in the WLCL programme is during the 'rights and obligations' talk. This talk covers the rights and obligations of asylum seekers and the house rules. At the end of the session, the asylum seekers sign a document to confirm that they have been given a copy of the house rules. As a breach of these rules may lead to sanctions, a formal interpreter is used to ensure that the talk and the information are translated correctly. The use of a formal interpreter seems not only prompted by the concern to ensure a decent translation, but also to have a 'legal' basis for enforcement should any house rules be breached.

For the other components, COA staff mainly use English, alongside Dutch, as the common language for communicating with the asylum seekers. A limited number of COA employees have other language skills, such as Arabic. The meetings within the context of the WLCL programme are mainly given in Dutch or English with assistance from an informal interpreter (often another resident).

Information is also transferred during contact between COA employees and asylum seekers outside the WLCL programme, such as in the corridors, during room visits or individual counselling sessions, and at the information desk. Once again, English is the main language of communication in these situations, in which there may or may not be assistance from an informal interpreter.

On the other hand, written information (house rules, the information folder given to residents on arrival, and the MyCoa.nl website) is available in several languages. Residents are shown where they can find this information, but it is primarily up to the asylum seekers themselves to look up and consult the information. In addition, there are posters and information boards hanging in the centres which make considerable use of pictograms and images to reach out to less educated asylum seekers on a variety of topics.

**Conclusion:** Asylum seekers who are proficient in Dutch or English are generally well catered for. It is often problematic to provide information to asylum seekers with a low level or lack of education who do not speak English or Dutch. This means that further consideration is needed when choosing a language for the transfer of information.

### 7.3 Experiences of asylum seekers regarding information provision

*Satisfied about the content and timing of the information provided, although some asylum seekers need a little more time after arrival*

As far as the topics covered in the modules of the WLCL programme are concerned, the asylum seekers are generally quite positive. The themes covered are considered to include important information needed to be able to live at the asylum seekers' centre.

Asylum seekers are given a great deal of information immediately or within a few days after arrival in a pre-process or process reception location or asylum seekers' centre. This coincides with the time that asylum seekers also have all sorts of insecurities and questions related to their asylum process. In other words, they have a lot on their mind during this period. For some asylum seekers, the information is given too soon; what they most need after arrival is to rest and take some time to get their bearings. At the same time, it is also important that asylum seekers are given some basic information about the ins and outs at the asylum seekers' centre.

Asylum seekers prefer general information to be given out in group meetings. They see it as a good way to share experiences and to get to know other residents. It is important that there is opportunity for interaction rather than information just being handed out to the group. According to the asylum seekers interviewed, however, this does not currently happen enough.

The asylum seekers questioned are reasonably satisfied about the content and timing of the information provided, but some caution is needed in the evaluation of this finding. On the whole, the 23 asylum seekers interviewed in this study had a higher level of education and were more or less proficient in English. This group does not therefore reflect the entire group of asylum seekers at an asylum seekers' centre.

*Proficiency in English is an important factor in the experiences relating to the provision of information by the COA*

A large proportion of the asylum seekers interviewed as part of this study speak English to a greater or lesser extent. This gives them a major advantage when communicating with COA staff. The information they receive from the COA is clear to them and they receive a clear answer from COA staff to any questions they might have. However, they also notice that it is more difficult for asylum seekers who do not

speak English to have contact with the COA. The problem of multilingualism can be solved in the modules of the WLCL programme through the use of a formal or informal interpreter by the COA, but it is more difficult when it comes to direct contact with COA staff. This is because residents who do not speak English always need an interpreter in order to communicate and cannot simply ask a question. As a result, residents who do not speak English sometimes prefer asking other residents for information rather than the COA. Although this is a practical solution, there is a risk of incorrect information being shared. Asylum seekers that do not speak English also ask fellow residents proficient in English for help in communicating with COA employees. This too carries a risk, however, as those who do not speak English are susceptible of becoming reliant on a fellow resident who does.

*Asylum seekers sometimes need more support and sometimes have to wait a long time for answers to their questions*

For questions that arise in the meantime, COA staff usually refer asylum seekers to the information desk. However, asylum seekers feel restricted by the fact that they always have to go to the information desk whenever they have ad hoc questions. They sometimes have to wait a long time before they can ask their question and, furthermore, the information desk is not always open.

In principle, all residents are allocated a contact person when they arrive at the asylum seekers' centre. However, in practice, not all asylum seekers know who their contact person is at the beginning and how they can contact them if they have any questions.

*Preference for the use of informal interpreters for the provision of general information*

For general discussions and questions about staying at the centre, asylum seekers say that they would prefer other residents to translate. They feel more at ease with someone they know who is also familiar with the situation at an asylum seekers' centre. However, for personal discussions, they would prefer the use of a professional interpreter. Asylum seekers who do not speak English say that it would be very useful if there could be an employee at the information desk able to speak other languages. This is not always the case at the moment, which means that non-English speaking residents always need an informal interpreter for any quick questions they might have.

Conclusion: The use of informal interpreters can facilitate the transfer of information to asylum seekers that do not speak English (or Dutch), but it does entail risks that require extra measures to be taken. In addition, increasing the multilingual skills of COA staff can be another way to provide information to asylum seekers who are not proficient in English.

*Insufficient compatibility between digital resources and the needs of asylum seekers*

In addition to the modules of the WLCL programme, the COA provides information in various languages via the MyCOA.nl website on various aspects of living at an asylum seekers' centre and in the Netherlands. Asylum seekers have found, however, that the digital resources used by the COA are not compatible with their skills and needs. Social media, such as Facebook, are an important way for asylum seekers to find and share information<sup>20</sup>, but this is not something that is used by the COA. Furthermore, the quality of the digital infrastructure (including WiFi) is often inadequate, limiting the possibilities for asylum seekers to gather and exchange information themselves.

Digital means of communication are very important for asylum seekers to maintain contact with their family and acquaintances in their country of origin. These contacts are important to help them cope with the culture shock that all migrants experience, particularly asylum seekers because of their refugee background. It is therefore important that substantive conditions for WiFi etc. are in place.

<sup>20</sup> See, for example, Dekker, R., H. Vonk, J. Klaver & G. Engbersen (2015) *Syrische asielmigranten in Nederland en het gebruik van sociale media bij migratiebesluitvorming* [Syrian asylum migrants in the Netherlands and the use of social media in migration decision-making]. Erasmus University/ RegioPlan.

## 7.4 Suggestions for improving information provision during first phase of reception process

### *More customization and opportunity for information to be repeated*

A review of the literature shows that, during the first phase of their stay, asylum seekers primarily need information regarding their basic safety (food, clothing, accommodation). Additionally, they have a clearly-felt desire to become self-sufficient so that they can resolve problems themselves. To do so, asylum seekers need information regarding the organizational structure in the Netherlands. Not all asylum seekers are able to search for the required information themselves and need help in doing so. In communications with employees, engagement and humanity are important.

The information provided by the COA during the first phase of the reception process mainly relates to matters such as safety and self-sufficiency and, in that sense, the content meets the primary information needs of asylum seekers. The parties involved do, however, point out the need to:

- *ensure that the information provided is better tailored to different groups* and, above all, pay greater attention to certain vulnerable groups, for example by making greater use of visual material for illiterate or semi-literate residents or by providing more information on education to asylum seekers with children
- *adapt the information provided to the situation in the centre concerned*, while also *creating a sense of uniformity that is recognizable to asylum seekers* who move between centres
- *pay greater attention to ensuring that information is received properly*, by repeating it if necessary and by checking that the message comes across clearly
- make greater use of *group settings and interactive forms of information* to deal with content-specific themes and to reflect on them together.
- *be more aligned with the digital skills and needs of asylum seekers* – the COA could explore how to make greater use of social media to convey information.

### *Consider multilingualism and the use of residents as interpreters*

At the COA, interpreters are often only available for medical purposes and for formal (legal) conversations relating to the request for asylum. All other communications, such as that which take place within the context of the information programme, is done in English and/or with the help of fellow residents who provide informal interpreting services. A review of the literature shows that English is not, or less, suitable as a common language when communicating (in writing) with semi-literate residents, people who originally speak Pidgin English, and people not proficient in using the Latin alphabet. For other groups, English can be used to supplement the information given in Dutch. Many asylum seekers come from a multilingual background in which it is normal to switch between languages.

If English is not adequate, it would be logical to use informal interpreters. A review of the literature shows that there are advantages and disadvantages associated with the use of informal interpreters. The advantage is that an informal interpreter often knows the person well and can provide context. The disadvantage is that a relationship of dependence may develop or communications may be translated incorrectly. It is important to consider carefully the situations in which informal interpreters would or would not be useful.

The most important points to consider or suggestions for improvement to emerge in relation to the use of interpreters and multilingualism are as follows:

- A resident that is used as an interpreter can act as a bridge between the COA and asylum seekers but it is important that this *resident is given an official status as an informal interpreter*. In addition, a professional interpreter must continue to be an option, such as for use during personal discussions.
- More COA staff (at the information desk) that speak other languages to make it easier for asylum seekers who do not speak English to make contact with a COA employee. *Linguistic and cultural diversity should be a starting point for staff policy*.

### *Improving the accessibility of COA employees and dealing with distrust*

An important point for consideration is that COA employees should be aware of possible distrust and that it is essential to establish a relationship of trust. The latter may be difficult to achieve as COA employees have different roles in their support of asylum seekers (informing, enforcing, conducting talks about the future, etc.) that may conflict with one another. To somewhat resolve this issue of conflicting roles, the COA is already working with other organizations, such as within the context of the training course to prepare for the future. The COA could *seek even greater collaboration with external organizations and key persons from the target group* (such as volunteers from the Dutch Council for Refugees, key persons from Pharos) when informing asylum seekers about the various aspects of living at a reception centre, so that COA staff do not have to fulfil the various – possibly conflicting – support roles themselves.

Ensuring that COA staff are easy to approach can give asylum seekers a greater sense of trust and the feeling that COA staff are willing to help them if they have any questions. Asylum seekers themselves indicate that they would like more opportunities to be able to ask ad hoc questions. Suggestions for improvement in this area are:

- *Extended opening hours of the information desk, the option to ask questions via e-mail*, and the option to make an appointment with the contact person via MyCOA.nl (instead of via the information desk).

## **7.5 In conclusion**

For more highly educated asylum seekers with a reasonable command of English, the basic information provided as part of the WLCL programme during the first phase of the reception process seems reasonably adequate. They believe that the programme deals with various topics that are essential for living at the asylum seekers' centre safely and self-sufficiently and think that the way in which the information is given is generally understandable. However, there are some indications that this is not the case for all residents. The COA expects residents to be quite outspoken and assertive when asking questions, but not everyone is able or willing to be. Asylum seekers who do not speak English or who are more reticent are particularly likely to miss out on information as a result. Given that a considerable number of residents at the asylum seekers' centre speak little to no English and a sizeable group of them are semi-literate, it is only logical that specific attention should be paid to these groups.

Lastly, it is worth mentioning that the COA is already working on a number of suggested improvements, such as improving the information for illiterate residents, providing a digital version of the rights and obligations talk in the resident's own language (implemented in May 2021), and redesigning the MyCOA website into a more user-friendly and interactive web application. However, the provision of information can be problematic in practice. COA staff regularly come up against a lack of time to carry out their various tasks. The importance of repeating information to allow it to sink in is acknowledged, for example, but there is often a lack of capacity for this task. To ensure that information is communicated to asylum seekers effectively, it is important that staff are given enough time to develop a bond of trust and also given the opportunity to repeat information at various times and to check that it is properly understood. This is all the more pressing now that the reception centres are filling up again and the COA has to pull out all the stops to accommodate the growing number of asylum seekers. Due to the high case load of COA employees, there is a risk that the provision of information will simply become another thing to 'tick off'.



# Bijlagen

# B



## Bijlage 1 – Referenties

- Asmoredjo, J.; Hal, L. van; Heskes, H.; Badou, M. (2019). *Communicatie tussen gemeente en laagtaalaardige burgers met een migratieachtergrond*. Kennisplatform Integratie en Samenleving (KIS) in opdracht van Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Auson, J. D. & Awale, J. (2021). *Effective Communication for People with Refugee Experience*. Physiopedia.
- Baker, R. (1990). The Refugee Experience: Communication and Stress, Recollections of a Refugee Survivor, *Journal of Refugee Studies*, Volume 3, Issue 1, 1 January 1990,
- Beerkens, R., Le Pichon-Vorstman, E., Supheert, R., & Ten Thije, J. (Eds.). (2020). *Enhancing Intercultural Communication in Organizations: Insights from Project Advisers*. Routledge.
- Bellaart, H., A. Hamdi, M. Day, and J. Achahchah (2018). *Wijkteams voor alle doelgroepen effectief*.
- Bhugra, D., & Becker, M. A. (2005). *Migration, cultural bereavement and cultural identity*. World psychiatry : official journal of the World Psychiatric Association (WPA), 4(1), 18–24.
- Binder, P. B. (2012). Shared Language Is Essential: Communication in a Multiethnic Obstetric Care Setting. *Journal of health communication*, 1171-1186.
- Boehnlein, J. K., & Kinzie, J. D. (1995). *Refugee trauma*. Transcultural Psychiatric Research Review, 32(3), 223-252.
- Bogaert, J. (2019) *Communicatie als instrument en obstakel voor vluchtelingen in Vlaanderen*. Masterthesis, Universiteit Gent
- Bos, J. (2007) *Discoursanalyse van communicatie op de werkvloer*. In: *Discoursanalyse. Communicatie op de werkvloer*. Bussum: Uitgeverij Coutinho, 16-33
- Carlson, M., Jakli, L., & Linos, K. (2018). Rumors and refugees: how government-created information vacuums undermine effective crisis management. *International Studies Quarterly*, 62(3), 671-685.
- Carswell, K., Blackburn, P., & Barker, C. (2011). The Relationship Between Trauma, Post-Migration Problems and the Psychological Well-Being of Refugees and Asylum Seekers. *International Journal of Social Psychiatry*, 57(2), 107–119. <https://doi.org/10.1177/0020764009105699>
- Cox, A. and Maryns, K. (2021). Multilingual consultations in urgent medical care. *The Translator*, March 2021.
- Dagevos, J., Huijnk, W., Maliepaard, M., Miltenburg, E. (2018). *Syrians in the Netherlands: A study of the first years of their lives in the Netherlands*. The Netherlands Institute for Social Research, The Hague.
- Daniel, E. V. and Knudsen, J. (1995) *Mistrusting Refugees*. London: University of California Press.
- Deardorff, D. K. (2011). Assessing intercultural competence. *New directions for institutional research*, 2011(149), 65.
- Deardorff, D. K., & Jones, E. (2009). Intercultural competence. *Developing intercultural competence and transformation*, 32-52.
- Deci, E. L., & Ryan, R. M. (2008). Self-determination theory: A macrotheory of human motivation, development, and health. *Canadian psychology/Psychologie canadienne*, 49(3), 182.



- Dekker, R., Vonk, H., Klaver, J. & Engbersen, G. (2015) *Syrische asielmigranten in Nederland en het gebruik van sociale media bij migratiebesluitvorming*. Erasmus Universiteit/ Regioplan.
- Deloof, C. (2017). *De complexiteit van uitdagingen waarmee asielzoekers te maken krijgen binnen hun zoektocht naar werk: casestudy opvangcentrum Koksijde*. Masterproef MANAMA Conflict and development, Universiteit Gent.
- Diminescu, D. (2008). The connected migrant: an epistemological manifesto. *Social science information*, 47(4), 565-579.
- Doornbos, N.; Huls, N., Rossum, W. van (red, 2010), *Rechtspraak van buiten, 39 door de rechtssociologie geïnspireerde annotaties*. Deventer: Kluwer, p. 185-192.
- Duijnhoven, I. V. (2014). *Verspilde levens. Een verkennend onderzoek naar het ervaren van erkenning en miskennen door West-Afrikaanse ongedocumenteerde migranten in Nederland* (Master's thesis, [sl]: sn).
- Lyytinen, E. (2017). Refugees' 'Journeys of Trust': Creating an Analytical Framework to Examine Refugees' Exilic Journeys with a Focus on Trust, *Journal of Refugee Studies*, Volume 30, Issue 4, December 2017, Pages 489–510, <https://doi.org/10.1093/jrs/few035>
- Gibb, Robert, and Good, Anthony (2014). Interpretation, translation, and intercultural communication in refugee status determination procedures in the UK and France, *Language and Intercultural Communication*, 14: 3, 385-399.
- Giles, Howard; Coupland, Joustine; Coupland, N. (1991). Accommodation Theory: Communication, Context, and Consequence. In Giles, Howard; Coupland, Justine; Coupland, N. (eds.). *Contexts of Accommodation*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Gillespie, M., Lawrence, A., Cheesman, M., Faith, B., Illiou, E., Issa, A., Skleparis, D. (2016). *Mapping refugee media journeys: Smartphones and social media networks*.
- Gorman, D. (2010). Maslow's hierarchy and social and emotional wellbeing. *Aboriginal and Islander Health Worker Journal*, 34(1), 27-29.
- Gozzoli, Caterina and De Leo, Amalia (2020). Receiving asylum seekers: Risks and recourses of professionals. *Health Psychology Open*, January-June 2020, 1-14.
- Gorp, B., van, Hove, J. van, Figureux, M., & Vyncke, B. (2021). *Anders communiceren over migratie en vluchtelingen: Aan de slag met frames en counterframes*.
- Griffiths, M. (2012), 'Vile liars and truth distorters'; Truth, trust and the asylum system. *Anthropology Today*, 28: 8-12. doi:10.1111/j.1467-8322.2012.00896.x
- Hal, L. V., Hermes, J., Koch, K., & Yilmaz, C. (2019). *Kompas voor inclusieve communicatie: een procesbeschrijving voor professionals en organisaties in het publieke domein*. Utrecht: Kennisplatform Integratie en samenleving.
- Hall, E. T., & Hall, M. R. (2001). *Key concepts: Underlying structures of culture*. International HRM: Managing diversity in the workplace, 24-40.
- Hall, E., T. (1959). *The Silent Language*. Doubleday.

- Hofstede, G., (2020) *Country Comparison*. <https://www.hofstede-insights.com/country-comparison/the-netherlands,syria/>.
- Hoppinger (2021). *MyCOA 2.0, interactief en persoonlijk relevant: Samenvatting, conclusies en aanbeveling doelgroepenonderzoek MyCOA.nl*. Niet openbaar toegankelijk.
- Houdijk, V. (2021). *Communicatie in de coronapandemie: Met samen bedoelen we iedereen* (Master these). Een onderzoek naar de informatievoorziening van de overheid gericht op asielzoekers, vluchtelingen en ongedocumenteerden in tijden van de coronapandemie. Universiteit Utrecht.
- Hynes, T. (2003) The Issue of 'Trust' and 'Mistrust' in Research with Refugees: Choices, Caveats and Considerations for Researchers. *New Issues in Refugee Research*, Working Paper No. 98. Geneva: UN-HCR.
- Jain, P. &. (2011). Moving beyond the language barrier: The communication strategies used by international medical graduates in intercultural medical encounters. *Patient education and counseling*, 98-104
- Jiménez-Ivars, A., & León-Pinilla, R. (2018). Interpreting in refugee contexts. A descriptive and qualitative study. *Language & Communication*, 60, 28-43.
- Kalaf, Al, H. (2021). *Perceived Trust, Fairness and Efficacy in the Dutch Asylum Centres: Syrian Refugees Looking Back on COA's Information and Communication*. Master Thesis Intercultural Communication, Universiteit Utrecht.
- Kaufmann, K. (2020). Mobile methods: Doing migration research with the help of smartphones. *The SAGE handbook of media and migration*, 167-179.
- Kletečka-Pulker M., Parrag S., Droždek B., Wenzel T. (2019) Language Barriers and the Role of Interpreters: A Challenge in the Work with Migrants and Refugees. In: Wenzel T., Droždek B. (eds) *An Uncertain Safety*. Springer, Cham. [https://doi-org.proxy.library.uu.nl/10.1007/978-3-319-72914-5\\_14](https://doi-org.proxy.library.uu.nl/10.1007/978-3-319-72914-5_14)
- Kuiken, A. Moolhuijsen, L.M.E. Sablik, M.M, Toorn, van der, Y.R, (2017). *Integratie van statushouders in de Nederlandse gezondheidszorg. "Natuurlijk heb ik een probleem met de communicatie. Ik spreek geen Nederlands"*. Community project, Erasmus MC.
- Kuppen, N. M. (2020). *The EU's Moral Responsibilities Towards Refugees. A Normative Reconstruction of the EU's Normative Self-Understanding* (Master's thesis).
- Kuppens, T., Gootjes, F., Boendermaker, M., Gordijn, E., & Postmes, T. (2020). *Ongenoegen, migratie, gastvrijheid en maatschappelijke onrust*. Rijksuniversiteit Groningen-Faculteit Gedrags- & Maatschappijwetenschappen.
- Leurs, K., & Ponzanesi, S. (2018). Connected migrants: Encapsulation and cosmopolitanization. *Popular Communication*, 16(1), 4-20.
- Liempt, I. van & Miellet, S. (2020): being far away from what you need: the impact of dispersal on resettles refugee's home making and place attachment in small to medium-sized town in the Netherlands. *Journal of ethnic and Migration Studies*.
- Loenen, T. van, Muijsenbergh, M. van den, Hofmeester, M., Dowrick, C., Van Ginneken, N., Mechili, E. A., ... & Lionis, C. (2018). Primary care for refugees and newly arrived migrants in Europe: a qualitative study on health needs, barriers and wishes. *The European Journal of Public Health*, 28(1), 82-87.

- Lonn, M. R., & Dantzler, J. Z. (2017). A practical approach to counseling refugees: Applying Maslow's hierarchy of needs. *Journal of Counselor Practice*, 8(2), 61-82.
- Liu, S., Volcic, Z., Gallois, C. (2018). *Introduction Intercultural Communication: Immigration and Acculturation*. SAGA publications.
- Luyendijk, J. (2017). *Het zijn net mensen: beelden uit het Midden-Oosten*. Podium Uitgeverij.
- Lyytinen, E. (2017). Refugees' 'journeys of trust': Creating an analytical framework to examine refugees' exilic journeys with a focus on trust. *Journal of Refugee Studies*, 30(4), 489-510.
- Maryns, K. (2009). Versluierde meertaligheid in de Belgische asielprocedure. In *De klank van de stad. Stedelijke meertaligheid en interculturele communicatie*. (pp. 81-101). Acco.
- Meyer, E. (2016). The culture map (INTL ED): Decoding how people think, lead, and get things done across cultures. PublicAffairs.
- Middelhoven, L.K., Driessen, F.M.H.M. (2001) Geweld tegen werknemers in de (semi-)openbare ruimte. Bureau Driessen.
- Moghaddam, F.M. (2012). The Springboard to Dictatorship and the Arab Spring in the Context of Additive and Subtractive Globalization: A Psychological Assessment. *SAIS Review of International Affairs* 32(2), 169-182. doi:10.1353/sais.2012.0029.
- Mul, M. Training gesprekleider Spiegelbijeenkomst.
- Oberg, K. (1960). Culture shock: adjustment to new cultural environments. *Practical Anthropology* 7, 140-182.
- Okin, S. M. (1999). Is multiculturalism bad for women?.
- Oskam, E. S. (2005). *Totale communicatie*. Maarssen: Elsevier gezondheidszorg.
- Pöllabauer, S., & Topolovec, I. (2020). *Ethics in public service interpreting*. The Routledge Handbook of Translation and Ethics, 211.
- Pym, Anthony (2018). Why mediation strategies are important. *Language Problems and Language planning*, 42:3 (2018), pp 255-266.
- Quirke, M. B. (2012). *Making the connections: Using internal communication to turn strategy into action*. Gower Publishing, Ltd.
- Raghallaigh, M. (2013). The Causes of Mistrust amongst Asylum Seekers and Refuge Insights from Research with Unaccompanied Asylum-Seeking Minors Living in the Republic of Ireland. *Journal of Refugee Studies* Vol. 27, No. 1. Oxford University Press.
- Risan, Patrick; Binder, Per-Einar, Milne, Rebecca Jane (2017). Establishing and Maintaining Rapport in Investigative Interviews of Traumatized Victims: A Qualitative Study. *Policing*, Vol. 12, no. 4, pp. 372-387.
- Schouten, B.; Cox, A.; Duran, G.; Kerremans, K.; Köseoglu Banning, L.; Lahdidioui, A.; Muijsenberg, M van den; Schinkel, S.; Sungur, H.; Suurmond, J.; Zendedel, R.; Krystallidou, D. (2020). Mitigating language and cultural barriers in healthcare communication; Toward a holistic approach. *Patient Education and Counseling* 103 (2020). 2604-2608.

- Shadid, W. (2005). Berichtgeving over moslims en de islam in de westerse media: Beeldvorming, oorzaken en alternatieve strategieën/Muslims and Islam in Western Media. *Tijdschrift voor communicatiewetenschap*, 33(4), 330.
- Shomron, B., & Tirosh, N. (2021). Contemporary migrants and media capabilities—understanding communication rights in international migration policies. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 47(17), 4040-4057.
- Slonim-Nevo, V., Regev, S. (2015) *Risk Factors Associated with Culture Shock among Asylum Seekers from Darfur*, Journal of Refugee Studies Vol. 29, No. 1- Published by Oxford University Press.
- Smith-Khan, L. (2019). Communicative resources and credibility in public discourse on refugees. *Language in Society*, 48(3), 403-427.
- Smith-Khan, L. (2017). Negotiating narratives, accessing asylum: Evaluating language policy as multi-level practice, beliefs and management. *Multilingua*, 36(1), 31-57.
- Smets, P., Younes, Y., Dohmen, M., Boersma, K., & Brouwer, L. (2017). Sociale media in en rondom de vluchtelingen-noodopvang bij Nijmegen. *Mens & Maatschappij*, 92(4), 395-420.
- Spencer-Oatey, H., & Franklin, P. (2009). *Intercultural Interaction: A Multidisciplinary Approach to Intercultural Communication*-Research and Practice in Applied Linguistics. Palgrave Macmillan.
- Spinillo, C. G. (2012). Graphic and cultural aspects of pictograms: an information ergonomics viewpoint. *Work: A Journal of Prevention*, 3398-3403
- Studulski, R., & Verloo, N. (2019). Het asielzoekerscentrum als buurthuis? Over vrijwilligerswerk in asielzoekerscentra in Amsterdam en Brussel. *B en M: Tijdschrift voor Beleid, Politiek en Maatschappij*, 46(1), 65-84.
- Tania N. Thomas, N. T. (1995). *Acculturative Stress in the Adjustment of Immigrant Families*. Journal of Social Distress and the Homeless, Vol. 4, No. 2, 1995
- Thije, J.D. ten (2006). The notion of 'perspective' and 'perspectivising' in intercultural communication research. In K. Bühlig & J.D. ten Thije, (eds.). *Beyond Misunderstanding. The linguistic analysis of intercultural communication*, 97-153. Amsterdam: Benjamins.
- Thije, J.D. ten (2016). Intercultural Communication. In Jäger, L., Holly, W. Krapp, P. and Weber, S., (eds.) (2016). *Language, Culture, Communication. An International Handbook of Linguistics as Cultural Study*. Berlin: Mouton de Gruyter, 581-594.
- Thije, J.D. ten (2020b). Intercultural Communication as Mediation. Inaugural lecture 31 January 2020. Utrecht University
- Thije, Jan D. ten (2013). Lingua receptiva (LaRa), *International Journal of Multilingualism*, 10:2, 137-139.
- Udwan, G., Leurs, K., & Alencar, A. (2020). Digital resilience tactics of Syrian refugees in the Netherlands: Social media for social support, health, and identity. *Social Media+ Society*, 6(2), 2056305120915587.
- Usadolo, S. & Kotzé, E. (2015) Communicative challenges of interpreting in cross-border languages in South African courtrooms, *South African Journal of African Languages*, 35:1, 57-65, DOI: 10.1080/02572117.2015.1056464
- Verbeke, C., & Dubaere, Y. Postpartumpics: een visueel boek ter ondersteuning van de communicatie met kwetsbare gezinnen.

- Vermeulen, F. (2021). *Open armen en dichte deuren. Percepties van Syrische en Eritrese statushouders over hun sociaal-culturele positie in Nederland*. SCP Rapportage/ UvA.
- Versteegt, I., & Maussen, M. (2012). *Contested policies of exclusion: Resistance and protest against asylum policy in the Netherlands*. Amsterdam Institute for Social Science Research (AISSR).
- Walbeek, K. J. H. van (2017). *De communicatie in de samenwerking tussen ouders van nieuwkomersleerlingen en medewerkers in het primair en voortgezet onderwijs* (Master's thesis).
- Würtz, E. (2005). Intercultural communication on web sites: A cross-cultural analysis of web sites from high-context cultures and low-context cultures. *Journal of computer-mediated communication*, 11(1), 274-299.
- Zendedel, Rena; Schouten, Barbara; Weert, Julia C.M.; Putte, Bas van den; (2016). Informal interpreting in general practice: Comparing the perspectives of general practitioners, migrant patients and family interpreters, *Patient Education and Counseling*, Volume 99, Issue 6, 2016, Pages 981-987, ISSN 0738-3991, <https://doi.org/10.1016/j.pec.2015.12.021>.
- Zhu, Hua (2016). *Research methods in intercultural communication: a practical guide*. John Wiley & Sons Ltd, The Atrium, Southern Gate, Chichester, West Sussex, PO19 8SQ, UK

#### Rapporten, handboeken, adviezen en databanken

- Erasmus MC, (2017). *Integratie van statushouders in de Nederlandse gezondheidszorg. Community project*.
- European Council (2020) *Language Support for Adult Refugees*. A Council of Europe Toolkit. Linguistic Integration of Adult Migrants (LIAM). [www.coe.int/lang-refugees](http://www.coe.int/lang-refugees)
- Impuls (2020). *Krachtgerichte ondersteuning werkt! Inwoners over Krachtwerk bij de brede toegang in de gemeente Nieuwegein*. Nijmegen: Impuls – Onderzoekscentrum maatschappelijke zorg van het Radboudumc.
- Kennisinstituut Integratie en Samenleving (2018). *Wijkteams voor alle doelgroepen effectief. Een diversiteitskader met praktische tips*.
- Movisie (2015). *Op eigen kracht ver gekomen. Handreiking project 'Inclusie in tijden van transitie' Goede voorbeelden, werkwijzen, projecten en aanpakken voor beleidsmakers in Nederland*
- Movisie: *databank effectieve sociale interventies*
- Onderwijsraad (2017): *Advies Vluchtelingen en onderwijs*
- Pharos, 2021. *Hoe help ik een vluchteling? Tips en adviezen voor de eerstelijns en het sociaal domein aan de hand van casuïstiek over psychosociale problematiek*
- Sociaal bestek (2017), nr. februari-maart, thema Participatie.
- USBO (2018). *Op weg naar een weerbare, open samenleving – USBO advies, in opdracht van het WODC*.
- Verwey-Jonker Instituut (2009). *Meetladder diversiteit interventies*.
- Vereniging Nederlandse gemeenten (z.d.). *Handreiking cultuursensitief werken*.

## Bijlage 2 - Deelnemers focusgroep

|                |                                            |
|----------------|--------------------------------------------|
| I. Creemers    | Senior adviseur Pharos                     |
| H. Kotze       | Onderzoeker Universiteit Utrecht           |
| M. de Gruijter | Senior onderzoeker Verwey Jonker Instituut |
| S. Goosen      | Campagneleider Johannes Wier Stichting     |
| K. Leurs       | Onderzoeker Universiteit Utrecht           |
| B. Schouten    | Onderzoeker Universiteit van Amsterdam     |







REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK

Regioplan  
Jollemanhof 18  
1019 GW Amsterdam  
T +31(0)20 531 53 15  
[www.regioplan.nl](http://www.regioplan.nl)