

OPVANG VAN UITGENODIGDE VLUCHTELINGEN

Onderzoek naar de ervaringen met het
huidige opvangmodel



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

OPVANG VAN UITGENODIGDE VLUCHTELINGEN

Onderzoek naar de ervaringen met het
huidige opvangmodel

- eindrapport -

drs. Lars Heuts
dr. Arend Odé
drs. Elanor Tromp
Astrid Jehle MSc.

Regioplan
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 – 531 53 15
Fax : +31 (0)20 – 626 51 99

Amsterdam, december 2012
Publicatienr. 2292

© 2012 Regioplan, in opdracht van VluchtelingenWerk Nederland.
Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld.
Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Regioplan.
Regioplan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	1
1.1	Achtergrond.....	1
1.2	Onderzoeksdoel en -vragen.....	2
1.3	Uitgenodigde vluchtelingen in Nederland	4
1.4	Onderzoeksaanpak	5
1.5	Enkele beperkingen van dit onderzoek.....	7
1.6	Leeswijzer	8
2	Opvang van uitgenodigde vluchtelingen.....	9
2.1	Opvang van uitgenodigde vluchtelingen in het verleden ...	9
2.2	Huidige opvang van uitgenodigde vluchtelingen	10
3	Organisatie opvang uitgenodigde vluchtelingen	17
3.1	Taken van VluchtelingenWerk Nederland	17
3.2	Samenwerking met de gemeente	19
3.3	Samenwerking met het COA	20
3.4	Samenwerking met woningbouwcorporaties	22
3.5	Samenwerking met de IND	22
3.6	Tot slot	23
4	Problematiek uitgenodigde vluchtelingen	25
4.1	Inleiding.....	25
4.2	De Nederlandse taal	26
4.3	Administratieve zaken.....	28
4.4	Verwachtingen bij aankomst in Nederland	29
4.5	Vinden van werk.....	30
4.6	Sociale contacten.....	31
4.7	Financiële zaken	32
4.8	Praktische problemen in het dagelijkse leven.....	33
4.9	Contacten leggen met organisaties en instanties	35
4.10	Tot slot	36
5	Ervaringen met opvang door VluchtelingenWerk	39
5.1	De verblijfsvergunning	39
5.2	Opvang bij aankomst in de gemeente	41
5.3	Ondersteuning bij Nederlandse taal.....	43
5.4	Ondersteuning bij het vinden van werk.....	45
5.5	Begeleiding bij het dagelijkse leven	47
5.6	Gezondheidszorg	49
5.7	Bieden van informatie, doorverwijzen en bemiddelen	51
5.8	Tot slot	52

6	Verbeterpunten opvang.....	53
6.1	Verbeterpunten volgens uitgenodigde vluchtelingen	53
6.2	Verbeterpunten vrijwilligers en coördinatoren.....	55
6.3	Tot slot	62
7	Conclusies	63
7.1	Ervaringen uitgenodigde vluchtelingen	63
7.2	Ervaringen coördinatoren en vrijwilligers	68
7.3	Aanknopingspunten voor verbetering	69
Bijlagen		73
Bijlage 1	Productbeschrijving opvang uitgenodigde vluchtelingen ...	75

1 INLEIDING

1.1 Achtergrond

Oorlog, geweld of vervolging zorgen ervoor dat jaarlijks vele duizenden mensen hun land ontvluchten. Meer dan elf miljoen vluchtelingen wereldwijd verblijven in een ander land dan hun land van herkomst. Het grootste deel van de vluchtelingen wordt opgevangen in de regio, meestal in een buurland. Veel vluchtelingen komen terecht in een vluchtelingenkamp van de United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). Sommige vluchtelingen kunnen na een bepaalde periode veilig terugkeren naar hun land van herkomst, anderen zijn erin geslaagd een nieuw bestaan op te bouwen in het land waar zij naar gevlucht zijn, en weer een ander deel verblijft lange tijd in een vluchtelingenkamp.

Voor een deel van de vluchtelingen geldt echter dat zij ook in de nieuwe situatie in het vluchtelingenkamp niet veilig zijn, bijvoorbeeld vanwege ernstige ziekten of vanwege het risico slachtoffer te worden van seksueel geweld. De UNHCR heeft een programma dat deze laatste groep vluchtelingen de mogelijkheid biedt om zich te hervestigen in een ander land. Hervestiging betekent dat geselecteerde vluchtelingen op uitnodiging van een land in dat betreffende land gaan wonen.¹ Nederland is een van de 22 landen in de wereld die vluchtelingen uitnodigen om zich te komen vestigen. Jaarlijks worden vijfhonderd vluchtelingen uitgenodigd door ons land;² een klein deel daarvan wordt uitgenodigd vanwege een complexe medische aandoening of handicap.

Het Nederlandse opvangmodel ten behoeve van uitgenodigde vluchtelingen is medio 2011 gewijzigd. Anders dan in het verleden ligt de nadruk op een periode van voorbereiding in het buitenland. De centrale opvang na aankomst in Nederland is afgeschaft; uitgenodigde vluchtelingen worden nu direct na hun aankomst in ons land in een gemeente uitgeplaatst. Eenmaal in de gemeenten gehuisvest vervullen de lokale VluchtelingenWerk-afdelingen – en soms ook andere maatschappelijke instellingen – een centrale rol in de opvang en begeleiding van deze groep. Uitgenodigde vluchtelingen worden daarmee intensief ondersteund. VluchtelingenWerk Nederland heeft hiervoor een productbeschrijving ontwikkeld, waarin alle afzonderlijke onderdelen van de ondersteuning en begeleiding worden aangegeven.

VluchtelingenWerk Nederland heeft aan Regioplan gevraagd om te onderzoeken hoe dit nieuwe opvangmodel in de praktijk verloopt. De focus in

¹ VluchtelingenWerk Nederland (2008), *Uitgenodigde vluchtelingen in Nederland: opvang en integratie*.

² www.vluchtelingenwerk.nl.

het onderzoek dient te liggen op de vraag hoe uitgenodigde vluchtelingen die sinds het nieuwe opvangmodel in Nederland zijn gearriveerd de opvang ervaren. Daarnaast dienen de ervaringen van coördinatoren en vrijwilligers van lokale organisaties van VluchtelingenWerk in het onderzoek te worden betrokken. VluchtelingenWerk Nederland heeft hiertoe een separaat verzoek aan Regioplan gedaan. Vanwege de sterke inhoudelijke samenhang tussen beide onderzoeksniveaus, is ervoor gekozen de rapportage te integreren. In dit onderzoeksrapport treft u dus de bevindingen van zowel de groepsgesprekken met vluchtelingen als de interviews met de coördinatoren en vrijwilligers aan.

1.2 Onderzoeksdoel en -vragen

Het onderzoek heeft als doel om inzicht te krijgen in de ervaren problemen van uitgenodigde vluchtelingen sinds hun aankomst in Nederland en hun ervaringen met de vormen van opvang die zij van VluchtelingenWerk hebben ontvangen. Opvang bestaat uit het bieden van informatie, het bieden van concrete ondersteuning, en de begeleiding, doorverwijzing en bemiddeling van uitgenodigde vluchtelingen. Daarnaast moet het onderzoek inzicht opleveren in de ervaringen van coördinatoren en vrijwilligers van lokale VluchtelingenWerk-afdelingen (VW-afdelingen) met de opvang van uitgenodigde vluchtelingen. Op basis van deze centrale onderzoeksdoelen zijn de volgende hoofdvragen geformuleerd:

1. Wat is de ondersteuningsbehoefte van uitgenodigde vluchtelingen en hoe ervaart deze groep de opvang door VluchtelingenWerk?
2. Hoe ervaren coördinatoren en vrijwilligers van lokale VW-afdelingen de opvang van uitgenodigde vluchtelingen? Tegen welke problemen lopen zij op en zijn er in dit verband goede voorbeelden aan te geven?

Om deze centrale vragen te beantwoorden, hebben wij in het onderzoek ook een antwoord gegeven op de volgende deelvragen (zie tabel 1.1).

Tabel 1.1 Deelvragen onderzoek

Uitgenodigde vluchtelingen
1. Welke problemen ervaren uitgenodigde vluchtelingen sinds hun komst in Nederland?
2. Doen zich met betrekking tot deze problemen verschillen voor tussen uitgenodigde vluchtelingen onderling? Waar hangen deze verschillen mee samen?
3. Uit welke concrete onderdelen bestaat de opvang van uitgenodigde vluchtelingen?
4. Welke vormen van opvang hebben uitgenodigde vluchtelingen ontvangen?
5. Wat is het oordeel van uitgenodigde vluchtelingen ten aanzien van het huidige aanbod van de opvang?
6. Doen zich met betrekking tot dit oordeel verschillen voor tussen uitgenodigde vluchtelingen onderling? Waar hangen deze verschillen mee samen?
7. In hoeverre sluit de huidige werkwijze ten aanzien van de opvang door VluchtelingenWerk aan op de behoeften van de groep van uitgenodigde vluchtelingen?
Coördinatoren
1. Zijn coördinatoren goed op de hoogte van de producten en activiteiten die zijn ontwikkeld voor de begeleiding van uitgenodigde vluchtelingen? Wat zijn de belangrijkste?
2. In welke mate wordt door lokale VW-afdelingen gebruikgemaakt van de producten?
3. Zijn coördinatoren van mening dat de uitgenodigde vluchtelingen goed en stabiel worden ondersteund bij aankomst en verblijf in Nederland? Waarom wel/niet?
4. Hoe beoordelen coördinatoren de ondersteuning en kennisdeling vanuit het landelijk bureau van VluchtelingenWerk? Op welke punten zou dit mogelijk beter kunnen?
5. Hoe beoordelen coördinatoren de relatie met de gemeente?
6. Waarover is onderhandeld met de gemeente over de begeleiding en op welke punten zijn afspraken gemaakt?
7. Is er wat betreft de begeleiding van uitgenodigde vluchtelingen sprake van betrokkenheid vanuit maatschappelijke organisaties of burgers? Hoe zou die betrokkenheid vergroot kunnen worden?
8. Wat hebben lokale VW-afdelingen in de toekomst nodig om uitgenodigde vluchtelingen goed te kunnen begeleiden?
9. Moeten hiervoor bepaalde zaken anders geregeld worden dan nu het geval is?
Vrijwilligers
1. Hoe beoordelen vrijwilligers de problemen waarvoor uitgenodigde vluchtelingen zich bij aankomst en verblijf in Nederland gesteld zien?
2. Welke problemen springen het meest in het oog?
3. Ziet men ook grote verschillen tussen de vluchtelingen onderling?
4. Welke groepen zijn het kwetsbaarst?
5. Hoe beoordelen vrijwilligers de behoefte aan begeleiding onder de vluchtelingen?
6. Hoe beoordelen vrijwilligers de ondersteuning door VluchtelingenWerk aan uitgenodigde vluchtelingen? Waarom?
7. Zijn vrijwilligers goed op de hoogte van de producten en activiteiten die zijn ontwikkeld voor de begeleiding van uitgenodigde vluchtelingen? Wat zijn de belangrijkste?
8. In welke mate maken vrijwilligers gebruik van de producten?
9. Hoe beoordelen vrijwilligers de begeleiding van uitgenodigde vluchtelingen door VluchtelingenWerk bij aankomst en verblijf in Nederland?
10. Wat zou er op dit punt beter kunnen volgens vrijwilligers? Waarom?
11. Wat hebben vrijwilligers in de toekomst nodig om uitgenodigde vluchtelingen goed te kunnen begeleiden?
12. Moeten hiervoor bepaalde zaken anders geregeld worden dan nu het geval is?

1.3 Uitgenodigde vluchtelingen in Nederland

In totaal zijn er tussen medio 2011 en september 2012 (ten minste³) 676 uitgenodigde vluchtelingen uitgeplaatst in 87 Nederlandse gemeenten. In Overijssel en Limburg zijn in die periode de meeste uitgenodigde vluchtelingen uitgeplaatst, namelijk 25 procent respectievelijk 21 procent van het totaal aantal uitgenodigde vluchtelingen. In Zuid-Holland Noord en Noord-West Holland zijn de minste vluchtelingen terechtgekomen (2% resp. 3% van het totaal).

Ruim vier op de vijf uitgenodigde vluchtelingen zijn zogeheten missie-vluchtelingen ofwel vluchtelingen die geselecteerd zijn tijdens een missie naar vluchtelingenkampen door medewerkers van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA). In totaal is negen procent van de vluchtelingen een zogeheten dossiervluchteling; dit is een vluchteling die vanwege een specifiek persoonlijk dossier uitgenodigd is om naar Nederland te komen. De groep dossiervluchtelingen bestaat voor bijna de helft uit vluchtelingen die via gezinshereniging naar Nederland zijn gekomen. Tabel 1.2 geeft een overzicht van het aantal uitgenodigde vluchtelingen naar regio en type vluchtelingen (per medio september 2012). Volgens VluchtelingenWerk Nederland is het aandeel dossiervluchtelingen normaliter hoger dan weergegeven in de tabel. De genoemde percentages kunnen in werkelijkheid iets hoger of lager zijn; dit komt doordat het in het databestand van VluchtelingenWerk Nederland in tien procent van de gevallen onbekend is tot welk type vluchteling iemand behoort.

Tabel 1.2 Aantal uitgenodigde vluchtelingen naar regio en type vluchtelingen (per medio september 2012)

	Missie-vluchtelingen	Dossiervluchtelingen		Onbekend	Totaal
		Gezins-hereniging	Overig		
Noord-Nederland / Friesland (18 gemeenten)	84	6	0	0	90 (13%)
Limburg (16 gemeenten)	97	8	33	3	141 (21%)
Midden-Nederland (5 gemeenten)	24	2	1	7	34 (5%)
Overijssel (14 gemeenten)	160 ⁴	2		10	172 (25%)
Maasdelta (4 gemeenten)	0	0	0	30	30 (4%)
Gelderland (8 gemeenten)	47	0	0	0	47 (7%)

³ In het databestand van VluchtelingenWerk Nederland is van een aantal gemeenten niet bekend hoeveel uitgenodigde vluchtelingen er wonen.

⁴ Het aantal missievluchtelingen is in één gemeente onbekend, waardoor het eigenlijke aantal vluchtelingen in deze provincie hoger is dan hier weergegeven.

Vervolg tabel 1.2

	Missie- vluchtelingen	Dossiervluchtelingen		Onbekend	Totaal
		Gezins- hereniging	Overig		
Amstel tot Zaan (2 gemeenten)	32 ⁵	0	0	4	36 (5%)
Zeeland (6 gemeenten)	47	6	0	0	53 (8%)
Zuid-Holland Noord (5 gemeenten)	8	2	0	6	16 (2%)
Noord-West Holland (4 gemeenten)	19	1	0	1	21 (3%)
West- en Oost-Brabant (5 gemeenten)	31	0	0	5	36 (5%)
Totaal (87 gemeenten)	549 (81%)	27 (4%)	34 (5%)	66 (10%)	676 (100%)

Bron: Periodieke overzichten van VluchtelingenWerk Nederland (d.d. 12 september 2012)

1.4 Onderzoeksaanpak

Groepsgesprekken uitgenodigde vluchtelingen

Voor het onderzoek hebben wij groepsgesprekken gevoerd met uitgenodigde vluchtelingen. In totaal hebben er in zeven gemeenten groepsgesprekken plaatsgevonden, waarbij in sommige gevallen twee groepen uitgenodigde vluchtelingen parallel aan elkaar zijn bevraagd. Het betreft de gemeenten Goes, Haarlem, Horst, Purmerend, Raalte, Sittard en Sneek. De gemeenten zijn gekozen op basis van de aantallen aldaar woonachtige uitgenodigde vluchtelingen en de samenstelling van deze groep naar etnische herkomst. Ook is gelet op het criterium van geografische spreiding; de gemeenten liggen verspreid over diverse landsdelen. In tabel 1.3 (op pag. 6) staat aangegeven waar de groepsgesprekken hebben plaatsgevonden, hoeveel deelnemers er per groepsgesprek aanwezig waren en wat hun land van herkomst is.

⁵ Het aantal missievluchtelingen is in één gemeente onbekend, waardoor het eigenlijke aantal vluchtelingen in deze regio hoger is dan hier weergegeven. Daarnaast is bij één gemeente bekend dat er zes gezinnen zijn; het aantal personen per gezin is onbekend. Bij het weergegeven aantal zijn wij uitgegaan van een aantal van drie personen per gezin.

Tabel 1.3 Aantal deelnemers en hun land van herkomst per groepsgesprek

	Aantal deelnemers groepsgesprek(ken)	Land(en) van herkomst
Goes	10	Sri Lanka
Haarlem	7	Bhutan
Horst – Groep 1	6	Bhutan
Horst – Groep 2	1	Iran
Purmerend	3	Bhutan
Raalte – Groep 1	8	Bhutan
Raalte – Groep 2	9	Bhutan
Sittard – Groep 1	4	Sri Lanka
Sittard – Groep 2	5	Colombia, Iran, Rusland en Irak
Sneek – Groep 1	4	Eritrea (1x) en Ethiopië (3 x)
Sneek – Groep 2	3	Eritrea
Totaal	60	

De meeste deelnemers aan de groepsgesprekken waren mannen (62%) en behoorden tot de leeftijdscategorie 15-30 jaar (57%). Bijna alle deelnemers (95%) aan de groepsgesprekken waren missievluchtelingen. Drie deelnemers aan de groepsgesprekken waren dossiervluchteling; verhoudingsgewijs komt dit overeen met het aandeel dossiervluchtelingen in de totale groep uitgenodigde vluchtelingen (zie paragraaf 1.3). Er hebben geen uitgenodigde vluchtelingen aan de groepsgesprekken deelgenomen die via een medische missie of gezinshereniging in Nederland terecht zijn gekomen. Tabel 1.4 geeft een en ander weer.

Vanwege het lage aantal dossiervluchtelingen is het niet mogelijk gebleken een goed onderscheid te maken tussen de problematiek en ervaringen van dit type uitgenodigde vluchtelingen en die van missievluchtelingen.

Tabel 1.4 Deelnemers groepsgesprekken naar geslacht, leeftijd en type vluchteling

Geslacht	Aantal	Percentage
Man	37	62%
Vrouw	23	38%
Leeftijdscategorie		
15-30 jaar	34	57%
30-45 jaar	17	28%
45-60 jaar	6	10%
60 jaar of ouder	3	5%
Type vluchteling		
Missievluchteling	57	95%
Dossiervluchteling	3	5%
Medische missievluchteling	0	0%
Gezinshereniging	0	0%

Interviews coördinatoren en vrijwilligers VW-afdelingen

Naast de groepsgesprekken met uitgenodigde vluchtelingen zijn ook interviews afgenomen met de coördinator en vrijwilligers van tien verschillende lokale afdelingen van VluchtelingenWerk. Wij hebben gesproken met tien coördinatoren en veertien vrijwilligers. Tabel 1.5 geeft hiervan een overzicht.

Tabel 1.5 Interviews coördinatoren en vrijwilligers in tien gemeenten

Gemeente	Coördinator	Aantal vrijwilligers
Sneek	Jaap Vellenga	2
Purmerend	Vanessa Yvelaar	1
Raalte	Gerda van Diejen	2
Horst	Elly Tomlow	2
Goes	Luc Willem	1
Harderwijk	Anneke Boontje	2
Simpelveld	Raju Thuraijah	nvt
Terneuzen	Desiree Vale	2
Nieuwkoop	Greetje Griffioen	nvt
Hellevoetsluis	Chander Ramun	2
Totaal	10 coördinatoren	14 vrijwilligers

1.5 Enkele beperkingen van dit onderzoek

Mogelijk is een aantal aspecten van invloed geweest op de onderzoeksresultaten die betrekking hebben op de ervaren problemen van uitgenodigde vluchtelingen en hun ervaringen met de opvang door VluchtelingenWerk. Allereerst kan de selectie van de doelgroep uitgenodigde vluchtelingen van invloed zijn geweest op de uitkomsten. De deelnemers aan de groepsgesprekken waren uitgenodigde vluchtelingen die ten hoogste sinds juli 2011 in Nederland wonen; zij zaten dus pas kort in een integratietraject. De mogelijkheid bestaat dat zij door hun korte verblijfsduur in Nederland slechts een deel van de problemen die zich kunnen voordoen, hebben meegemaakt. Ten tweede bleek in de groepsgesprekken dat scherpere en duidelijkheid vaak ontbraken in de antwoorden van de uitgenodigde vluchtelingen als gevolg van hun gebrekkige kennis van de Nederlandse en/of Engelse taal. De inzet van tolken in de groepsgesprekken heeft dit probleem niet helemaal kunnen oplossen. Ten derde werd in de groepsgesprekken met uitgenodigde vluchtelingen duidelijk dat zij bijzonder dankbaar zijn om in Nederland te kunnen wonen en ondersteund te worden. Hierdoor bestaat het risico dat uitgenodigde vluchtelingen in meer of mindere mate sociaal wenselijke antwoorden gaven en geen openlijke kritiek op de opvang door VluchtelingenWerk wilden of durfden te leveren.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt allereerst op hoofdlijnen beschreven op welke wijze uitgenodigde vluchtelingen in het verleden werden opgevangen in Nederland en hoe de huidige opvang van deze groep vluchtelingen eruit ziet. Hoofdstuk 3 gaat nader in op de rol en taken van VluchtelingenWerk Nederland en het aanbod van producten en activiteiten ten behoeve van uitgenodigde vluchtelingen. Ook wordt in dit hoofdstuk beschreven op welke wijze wordt samengewerkt met gemeenten, het COA, woningbouwcorporaties en het IND.

Hoofdstuk 4 beschrijft de problemen die uitgenodigde vluchtelingen (hebben) ervaren sinds hun aankomst in Nederland. De focus in het hoofdstuk ligt op de thema's die door uitgenodigde vluchtelingen zelf in de groepsgesprekken zijn aangedragen. Voor zover mogelijk wordt daarbij tevens ingegaan op enkele groepsverschillen. Daarnaast komen de ervaringen van coördinatoren en vrijwilligers met uiteenlopende problemen van uitgenodigde vluchtelingen aan bod. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de opvang van uitgenodigde vluchtelingen en de wijze waarop zij dit (hebben) ervaren. Daarbij komt zowel de mening van de groep vluchtelingen zelf aan bod als die van coördinatoren en vrijwilligers van lokale VW-afdelingen. Hoofdstuk 6 beschrijft enkele mogelijke verbeterpunten ten aanzien van de opvang van uitgenodigde vluchtelingen. Zowel de vluchtelingen als de vrijwilligers en coördinatoren hebben ideeën aangedragen.

In het slothoofdstuk worden enkele conclusies en aanknopingspunten voor verbetering van de opvang van uitgenodigde vluchtelingen gepresenteerd.

2 OPVANG VAN UITGENODIGDE VLUCHTELINGEN

In dit hoofdstuk wordt allereerst op hoofdlijnen beschreven op welke wijze uitgenodigde vluchtelingen in het verleden werden opgevangen in Nederland. Vervolgens wordt ingegaan op het huidige opvangmodel van deze groep. Daarbij komen onder meer de Culturele-Oriëntatietrainingen in de vluchtelingenkampen, de plaatsing van uitgenodigde vluchtelingen in Nederland en hun aankomst in Nederland aan bod.

2.1 Opvang van uitgenodigde vluchtelingen in het verleden

Uitgenodigde vluchtelingen werden tot het jaar 2000 opgevangen in een centrum in Apeldoorn, waar zij Nederlandse les en voorlichting over hun nieuwe land kregen. Na drie maanden volgde groepsgewijze uitplaatsing naar zogeheten kerngemeenten. Deze gemeenten werden van rijkswege gefinancierd voor de huisvesting en integratie van deze groepen. Lokale afdelingen van VluchtelingenWerk Nederland verzorgden de begeleiding van uitgenodigde vluchtelingen.

Vanaf 2000 werden uitgenodigde vluchtelingen in reguliere asielzoekerscentra van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) opgevangen, waarna zij overal in het land gehuisvest konden worden. Op deze locaties was het aanbod overigens niet specifiek afgestemd op deze groep. Het aangeboden programma in de asielzoekerscentra was gericht op een brede doelgroep, waarbij tevens rekening gehouden werd met de mogelijkheid van terugkeer voor uitgeprocedeerde asielzoekers. Aan dit model kleefden echter enkele nadelen, in het bijzonder omdat er te weinig oog was voor de specifieke positie van uitgenodigde vluchtelingen. Zo was er binnen de gekozen opzet van een snelle aansluiting met de Nederlandse samenleving geen sprake, iets waaraan deze groep wel behoefte had.

In de periode 2006 tot medio 2011 heeft het COA in Amersfoort een speciaal asielzoekerscentrum (azc) ingericht voor uitgenodigde vluchtelingen. Dit centrum werd beheerd door het COA dat ervoor zorgde dat de vluchtelingen Nederlandse taalles en informatie over de Nederlandse samenleving kregen. De uitgenodigde vluchtelingen kregen ieder een medische intake, zodat specifieke medische zorg geboden kon worden. VluchtelingenWerk Nederland gaf in dit centrum informatie en advies en bereidde de uitgenodigde vluchtelingen voor op hun verhuizing naar een eigen woning in een gemeente. Zij informeerde de lokale afdeling van VluchtelingenWerk Nederland in de betreffende gemeente, zodat de vrijwilligers daar waren voorbereid als de vluchteling in de gemeente arriveerde en zo adequate begeleiding konden bieden. VluchtelingenWerk hielp uitgenodigde vluchtelingen ook bij het organiseren van een eventuele gezinshereniging. Tijdens een verblijf van

gemiddeld vier tot zes maanden volgden de vluchtelingen een speciaal ontwikkeld Oriëntatie- en Inburgeringsprogramma waarin onder andere aandacht was voor allerlei praktische zaken, de Nederlandse taal en kennis van de Nederlandse samenleving. Ook werd op het terrein van gezondheid en kennis van de Nederlandse gezondheidszorg ondersteuning geboden.¹

2.2 Huidige opvang van uitgenodigde vluchtelingen

2.2.1 Wijziging van beleid

In 2011 is het opvangbeleid voor uitgenodigde vluchtelingen opnieuw gewijzigd. Er is sinds juli van dat jaar niet langer sprake van een centrale opvang van deze groep. De vluchtelingen die vanuit een vluchtelingenkamp in het buitenland komen, zijn voorgedragen door de UNHCR en zijn in de regel tijdens een missie van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en het COA geselecteerd voor plaatsing in Nederland. Deze hervestigers worden na aankomst in Nederland direct uitgeplaatst naar de gemeente van opvang. VluchtelingenWerk verzorgt vervolgens in bijna alle gemeenten waar uitgenodigde vluchtelingen gehuisvest worden de opvang van deze groep.

Met de beleidswijziging beoogde de minister te realiseren dat uitgenodigde vluchtelingen bij hun aankomst in Nederland direct een start konden maken met integratie en inburgering.² Daarnaast werd met het wegvallen van de centrale COA-opvanglocatie op rijksniveau een bezuiniging bij de opvang van uitgenodigde vluchtelingen gerealiseerd. De nieuwe werkwijze is uitgewerkt in het *'Implementatieplan Directe plaatsing van uitgenodigde vluchtelingen in gemeenten'*. Hierin zijn het proces van plaatsing en de verantwoordelijkheden en taken van verschillende betrokken organisaties uitgewerkt.³

De essentie van het nieuwe opvangmodel komt erop neer dat de geselecteerde vluchtelingen al in het land van opvang worden voorbereid op hun komst naar Nederland. Ook wordt in het buitenland al een match gemaakt met de gemeente die de vluchtelingen wil opvangen. Het COA speelt hierin een centrale rol. Hierbij is het streven om de periode tussen selectie en daadwerkelijke aankomst in Nederland niet langer dan zes maanden te laten duren. In die periode hebben het COA en de gemeenten waar de vluchtelingen worden gevestigd nauw contact en wordt informatie over de vluchtelingen uitgewisseld. Zo wordt een gezamenlijk overdrachtdossier ontwikkeld, bedoeld voor de verdere begeleiding van de uitgenodigde

¹ VluchtelingenWerk Nederland (2008). *Uitgenodigde vluchtelingen in Nederland: opvang en integratie*.

² Brief van de minister voor Immigratie en Asiel aan de Tweede Kamer, TK 2010-2011, 19 637, nr. 1390.

³ Implementatieplan 'Directe plaatsing van uitgenodigde vluchtelingen in gemeenten', datum 01-12-2010, versie 1.0.

vluchteling in de gemeenten.⁴ Ook wordt in die periode de huisvesting in de gemeente geregeld, vindt een medische keuring plaats, worden reisdocumenten verstrekt en worden praktische zaken met betrekking tot de reis geregeld.

Box 2.1 Selectiemissies

IND organiseert ongeveer vier zogeheten selectiemissies per jaar waarbij beoordeeld wordt of vluchtelingen voor hervestiging in Nederland in aanmerking komen. Samen met de UNHCR en de landen die het UNHCR-programma ondersteunen, worden bestemmingen bepaald. Aan deze missies nemen medewerkers van het COA deel, die een sociale intake houden met vluchtelingen die door de UNHCR zijn voorgedragen voor hervestiging. Daarbij wordt een integratieprofiel van de vluchteling gemaakt en wordt een inschatting gemaakt van het realiteitsgehalte van de verwachtingen. Ook worden – naast de selectiemissies – individuele vluchtelingen op ad-hocbasis uitgenodigd, bijvoorbeeld wanneer is sprake is van medische urgentie.

Bron: Kamerbrief maart 2012⁵

2.2.2 Project Uitgenodigde Vluchtelingen⁶

Om de transitie naar het nieuwe opvangmodel vorm te geven heeft VluchtelingenWerk Nederland in 2011 een projectplan opgesteld. Daarin werd de doelstelling van de wijziging van het beleid beschreven. Volgens het projectplan moest een transitie plaatsvinden in het opvangmodel, waarbij:

- uitgenodigde vluchtelingen kwalitatief goed en stabiel worden ondersteund bij aankomst en verblijf in een gemeente in Nederland. VluchtelingenWerk zet hierbij in op groepsgewijze plaatsing.
- regionale afdelingen van VluchtelingenWerk in staat zijn om – door ondersteuning, overzicht en kennisdelen van het landelijk bureau – lokaal goed uitvoering te geven aan de opvang en integratie van uitgenodigde vluchtelingen.
- in tachtig procent van de betrokken gemeenten VluchtelingenWerk opdracht moet hebben verkregen om opvang en integratie voor uitgenodigde vluchtelingen te verzorgen. Hierbij wordt ingezet op bovenlokale/ provinciale acquisitie.
- de betrokkenheid bij uitgenodigde vluchtelingen van individuele burgers en maatschappelijke organisaties vergroot moet zijn door de inzet van VluchtelingenWerk.
- de effectiviteit ten opzichte van de huidige opvang en integratie van uitgenodigde vluchtelingen vergroot vergroot moet zijn.

⁴ www.coa.nl.

⁵ Kamerbrief, maart 2012: Tussentijds bericht directe plaatsing in gemeenten van uitgenodigde vluchtelingen.

⁶ VluchtelingenWerk Nederland, 2011: Projectplan Uitgenodigde Vluchtelingen.

In het projectplan worden ook bijbehorende gewenste resultaten op het gebied van organisatie, uitvoering, publiciteit, onderzoek en verantwoording genoemd. Er wordt in het projectplan een aantal beoogde concrete resultaten genoemd, onder andere dat:

- er materiaal beschikbaar is ten behoeve van de profilering landelijk en regionaal/lokaal, zoals folders, voorbeeldbrieven, beeldmateriaal, media-uitingen en dergelijke;
- er één gezamenlijke productbeschrijving met de daarbij behorende, eenduidige, kostprijsberekening is ontwikkeld;
- er scholing 'Uitgenodigde vluchtelingen' beschikbaar en uitgevoerd is voor leidinggevenden en vrijwilligers;
- er deskundigheid is in de dynamiek van het werken met groepen (vluchtelingen) ontwikkeld en middels een training wordt overgedragen.
- er een draaiboek 'Uitgenodigde vluchtelingen' ontwikkeld, beschikbaar gesteld en geïmplementeerd is bij de regionale afdelingen;
- er is (voorbeeld)materiaal beschikbaar is ten behoeve van specifieke lokale activiteiten.

2.2.3 Trainingen Culturele Oriëntatie

In de periode tussen selectie en vertrek naar Nederland volgen de geselecteerde vluchtelingen drie keer vier dagen Culturele Oriëntatie (CO) trainingen. In dit programma wordt gemiddeld per dag twee uur een inleiding in de Nederlandse taal geboden. Daarbij oefent men met het spellen van de eigen naam in het Nederlands en bijvoorbeeld met een conversatie bij de dokter. In de CO-training wordt verder ingegaan op de Nederlandse samenleving, wordt informatie geboden over de gemeente waar men zich gaat vestigen en richt men zich op de toekomstige woning van de vluchteling. In het laatste geval wordt aan de uitgenodigde vluchtelingen ook het adres, een foto en (waar mogelijk) een plattegrond van de woning verstrekt. Ook wordt er in elk cursusdeel tijd besteed aan het omgaan met geld in Nederland.

Box 2.2 Onderwerpen Culturele Oriëntatie trainingen

De culturele oriëntatietraining is onderverdeeld in drie gebieden, betreffende het leven in Nederland, de gemeente waar uitgenodigde vluchtelingen gaan wonen en de (beoogde) woning van uitgenodigde vluchtelingen in Nederland. Hierbij komen de volgende onderwerpen aan bod:

- Nederland: topografie, educatie, opvoeding, gezondheid, werk en inkomen;
- gemeente: specifieke informatie over de gemeente van vestiging, de samenleving, verkeer, kaartlezen en agendagebruik;
- woning: specifieke informatie over de woning, uitleg over moderne voorzieningen en hygiëne in en om het huis.

Bron: Schema Culturele Oriëntatietrainingen

Volgens een Kamerbrief van maart 2012 vinden deelnemende vluchtelingen de geboden informatie over het algemeen zeer bruikbaar. Dit blijkt ook uit onze groeps gesprekken met uitgenodigde vluchtelingen. Van iedere deelnemer wordt de voortgang in de training op het gebied van de Nederlandse taal en zelfredzaamheid geobserveerd en de bevindingen worden door de trainer vastgelegd in een persoonsgebonden voortgangsrapportage. Deze informatie wordt gedeeld met de ontvangende gemeenten en begeleidende organisaties.

Met contactpersonen van gemeenten is zeer regelmatig telefonisch contact over de voorbereiding van de aankomst, zo komt uit de Kamerbrief naar voren. Tussen de CO-trainingen door ontvangen de gemeenten een voortgangsrapportage met een mondelinge toelichting van de trainers. Er zijn volgens de Kamerbrief vanuit gemeenten veel positieve reacties over de geboden informatie over de vluchteling, de omstandigheden waar hij/zij vandaan komt en de begeleiding die COA-medewerkers bieden bij de voorbereidingen van de aankomst. Zo zijn gemeenten vroegtijdig in staat om samen met de begeleidende organisaties voorbereidingen te treffen.⁷ Lokale VW-afdelingen zijn overigens minder positief over de informatievoorziening vanuit het COA (zie ook hoofdstuk 6).

2.2.4 Plaatsing van uitgenodigde vluchtelingen

Zoals aangegeven, is het nieuwe beleid erop gericht dat plaatsing van een uitgenodigde vluchteling in een gemeente binnen zes maanden na selectie plaatsvindt. Volgens de eerder genoemde Kamerbrief van maart 2012 is deze termijn in alle gevallen gehaald. Niettemin wordt aangegeven dat voor sommige urgente gevallen een snellere plaatsing is gewenst; het gaat hierbij om dossiervluchtelingen en vluchtelingen die tijdens een medische missie zijn geselecteerd. Hiervoor zijn met een aantal gemeenten afspraken gemaakt. Uit de Kamerbrief wordt duidelijk dat voor die urgente gevallen waar dit voor nodig is, binnen drie maanden huisvesting wordt gerealiseerd. Wel blijkt bij deze urgente gevallen de voorbereiding op het vertrek naar Nederland lastig te zijn; er is namelijk niet altijd meer sprake van een standaard cultureel oriëntatieprogramma. Sinds januari 2012 is daarin verbetering gekomen doordat de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM), daar waar nodig, samen met het COA een aangepast cultureel oriëntatieprogramma kan aanbieden.⁸

2.2.5 Aankomst in Nederland

Na aankomst op Schiphol wordt in principe binnen 48 uur de asielbeschikking afgegeven en worden de uitgenodigde vluchtelingen overgedragen aan een

⁷ Kamerbrief, maart 2012: Tussentijds bericht directe plaatsing in gemeenten van uitgenodigde vluchtelingen.

⁸ Kamerbrief, maart 2012: Tussentijds bericht directe plaatsing in gemeenten van uitgenodigde vluchtelingen.

vertegenwoordiger van de gemeente. Voor uitgenodigde vluchtelingen die via een selectiemissie zijn gekomen, is meestal de verblijfspas ook gereed. Zodra de uitgenodigde vluchtelingen in de gemeente zijn aangekomen, begint ook de begeleiding door VluchtelingenWerk. Uitgenodigde vluchtelingen kregen tot maart 2012 nog niet direct een verblijfspas, wat zorgde voor een aantal praktische problemen. Zonder verblijfspas kon bijvoorbeeld geen ziektekostenverzekering afgesloten worden, kregen zij geen bankrekening en geen huurcontract; dit moest via omwegen door hun gemeente en het COA worden opgelost. De IND heeft nu een speciaal apparaat om op locatie een pasfoto en vingerafdrukken te nemen, waarmee deze gegevens aan de personalia worden gekoppeld. Medewerkers van de IND nemen het apparaat mee op hun selectiemissies naar de vluchtelingenkampen. Bij aankomst van de vluchtelingen in Nederland behoort de verblijfspas dan klaar te liggen.⁹ Voor vluchtelingen die via dossierselectie naar Nederland komen, geldt dat niet, omdat voor hen niet eerder digitale pasfoto's en vingerafdrukken genomen kunnen worden.

Gemeenten moeten ervoor zorg dragen dat er in de woning een basisinrichting aanwezig is.¹⁰ Sommige gemeenten doen dit zelf, andere besteden het uit aan maatschappelijke instellingen of aan VluchtelingenWerk. Zodra de uitgenodigde vluchtelingen in de gemeenten zijn gehuisvest, vervullen de lokale VW-afdelingen – en soms ook andere maatschappelijke instellingen – een centrale rol. Uitgenodigde vluchtelingen worden dan intensief ondersteund, waarbij zowel opvang, voorlichting als begeleiding centrale bouwstenen vormen. VluchtelingenWerk Nederland heeft hiervoor een productbeschrijving ontwikkeld, waarin alle afzonderlijke onderdelen van de ondersteuning worden aangegeven (zie bijlage 1). Wat daarbij opvalt, is dat deze groep niet alleen geholpen wordt met het vinden van de weg naar tal van reguliere instituties (onderwijs, arbeid, gezondheidszorg), maar ook bij diverse aspecten van het alledaagse leven.

2.2.6 Medische zorg en overdracht

In AZC Amersfoort vond in het verleden een medische intake door het Gezondheidscentrum Asielzoekers (GCA) plaats; GGD Nederland zorgde voor gezondheidsvoorlichting. Medische trajecten werden alvast in gang gezet en benodigde medische hulpmiddelen werden aangeschaft. De informatie werd vervolgens overgedragen aan de huisarts.

Voor uitgenodigde vluchtelingen die via een selectiemissie naar Nederland komen, geldt nu dat een arts van Bureau Medische Advisering (BMA) van de IND tijdens de missie medische gegevens vergaart en deze overdraagt aan de huisarts. Van dossiervluchtelingen wordt de informatie die de UNHCR heeft

⁹ <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2012/03/01/direct-verblijfspas-voor-uitgenodigde-vluchteling.html>

¹⁰ Brief van de minister voor Immigratie en Asiel aan de Tweede Kamer, TK 2010-2011, 19 637, nr. 1390.

vergaard, overgedragen. Het opstarten van benodigde medische trajecten ligt nu bij de huisarts. Voor de ondersteuning bij aanschaf van medische hulpmiddelen wordt vaak een beroep op VluchtelingenWerk gedaan.

3 ORGANISATIE OPVANG UITGENODIGDE VLUCHTELINGEN

In dit hoofdstuk wordt allereerst ingegaan op het productenpakket van VluchtelingenWerk Nederland voor de opvang en begeleiding van uitgenodigde vluchtelingen. Vervolgens wordt beschreven op welke wijze lokale VW-afdelingen daarbij samenwerken met gemeenten, het COA, woningcorporaties en de IND.

3.1 Taken van VluchtelingenWerk Nederland

VluchtelingenWerk is in 375 Nederlandse gemeenten actief, waarmee sprake is van een landelijke dekking van negentig procent. Er zijn in totaal veertien regionale afdelingen van VluchtelingenWerk.¹ VluchtelingenWerk Nederland heeft een productbeschrijving opgesteld voor de opvang en begeleiding van uitgenodigde vluchtelingen (zie bijlage 1). Hierin staat beschreven dat de opvang en begeleiding drie doelen hebben:

1. uitgenodigde vluchtelingen zijn bekend met de regelgeving en de gebruiken in en rond de woning en kunnen daarin zelfstandig handelen;
2. uitgenodigde vluchtelingen zijn in staat om alle praktische zaken in hun leefomgeving te regelen;
3. uitgenodigde vluchtelingen vinden zelfstandig de weg naar relevante instellingen in de gemeente.

De taken van VluchtelingenWerk bij de opvang en begeleiding van uitgenodigde vluchtelingen kunnen als volgt worden samengevat:²

- Het inrichten van de woning van uitgenodigde vluchtelingen (facultatief).
- Monitoring van de huisvesting van uitgenodigde vluchtelingen.
- Voorbereiding op de komst van de uitgenodigde vluchtelingen aan de hand van een sociaal dossier. Deze voorbereiding bestaat uit:
 - het organiseren van medische zorg, onderwijs en inkomen;
 - het werven, scholen en trainen van vrijwilligers;
 - het informeren van de directe omgeving en overige netwerkpartners en het afstemmen van taken.
- Voorlichting geven over en wanneer nodig begeleiding bij doorverwijzing:
 - aanvraag gezinshereniging;
 - gezondheid(szorg);
 - onderwijs/welzijn/vrije tijd.

¹ VluchtelingenWerk Nederland, 2012: Jaarverslag 2011.

² Productbeschrijving opvang uitgenodigde vluchtelingen. Zie bijlage 1.

- Inburgering, onderwijs, werk en begeleiden:
 - bij het betrekken van de woning;
 - naar instellingen, voor het verkrijgen van de nodige documenten, inkomen en voorzieningen;
 - bij het dagelijks leven;
 - zonodig ondersteunen van gezinsherenigingsprocedure.
- Signaleren van individuele zaken die een belemmering vormen voor de veiligheid, gezondheid en participatie van de vluchtelingen.

Welke activiteiten en diensten er aangeboden worden door de lokale VW-afdelingen hangt af van de afspraken met de gemeente. Soms kunnen de activiteiten en diensten alleen in pakketvorm ingekocht worden, soms worden activiteiten en diensten afzonderlijk ingekocht. De lokale VW-afdeling voert de ingekochte activiteiten en diensten vervolgens uit. Een voordeel van het inkopen in pakketvorm is dat de lokale afdelingen een completer aanbod kunnen leveren en minder hoeven te onderhandelen met de gemeente. Het nadeel is dat als een dienst eerst door een ander kanaal gefinancierd werd en deze subsidie vervolgens uitvalt, de gemeente niet altijd bereid is de kosten over te nemen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de dienst 'taalcoach', waarvoor de subsidie rond het schrijven van deze rapportage komt te vervallen. Sommige lokale VW-afdelingen zijn hierover nog in onderhandeling met de gemeente, andere hebben het overgedragen aan een andere organisatie of proberen het toch binnen het eigen budget te plaatsen.

De manier waarop ondersteuning geboden wordt, is voor vrijwel alle lokale VW-afdelingen gelijk. De eerste periode (vaak zes maanden) worden de vluchtelingen intensief ondersteund, daarna is er de mogelijkheid om (voor de duur van ongeveer een jaar) naar het spreekuur te komen. De totale looptijd van de begeleiding is 18 tot 24 maanden. De ondersteuning wordt uitgevoerd door één of twee contactpersonen per huishouden. Als er twee contactpersonen beschikbaar zijn, dan houdt de één zich bezig met administratieve zaken (zoals belasting en andere post) en de ander met praktische zaken (zoals boodschappen doen en begeleiden naar medische zorg).

Vooraf kort vóór en na de aankomst van uitgenodigde vluchtelingen vindt er een intensieve samenwerking plaats tussen de lokale VW-afdelingen, de overheid, het COA en andere organisaties op het gebied van gezondheidszorg, onderwijs, huisvesting en welzijn. De belangrijkste partners zijn de gemeente, het COA en de woningcorporaties. Geïnterviewde coördinatoren geven aan dat ze erg afhankelijk zijn van deze partners; goed contact met deze organisaties is daarom essentieel. De samenwerking verloopt vooral op lokaal niveau. Incidenteel vindt contact plaats op een hoger schaalniveau, bijvoorbeeld via een coördinator van een regionale afdeling van VluchtelingenWerk. Hoe de samenwerking met deze organisaties precies verloopt, verschilt per lokale VW-afdeling. Soms loopt het contact met de andere partijen vooral via de gemeente, maar vaak is er een vaste contactpersoon per organisatie.

In de volgende paragrafen wordt voor de belangrijkste partners beschreven hoe de samenwerking met de lokale vluchtelingenorganisaties in de praktijk verloopt. De bevindingen zijn gebaseerd op de interviews met coördinatoren en vrijwilligers.

3.2 Samenwerking met de gemeente

Gemeenten hebben een aantal taken bij de opvang en begeleiding van hervestigde vluchtelingen.³

- het aanbieden van een woning (inclusief basisinrichting);
- verantwoordelijkheid voor integratie en inburgering;
- begeleiding en het (doen) verzorgen van noodzakelijke voorzieningen in het zorgnetwerk (het aanbieden van een zorgverzekering, overdracht van medische gegevens, medische coördinatie en gezondheidsvoorlichting);
- het zijn van aanspreekpunt voor de uitgenodigde vluchteling, dan wel het organiseren van begeleiding daarvan door derden;
- het informeren en begeleiden van ouders en jongeren naar onderwijsvoorzieningen.

De meeste lokale VW-afdelingen hebben meerdere vaste contactpersonen bij de gemeente. Vaak is er voor elk dossier een eigen contactpersoon, bijvoorbeeld een klantmanager of beleidsmedewerker, bij wie informatie wordt vergaard of bij wie men met vragen terecht kan. De meeste afspraken worden vooraf gemaakt, zodra de informatie over de nieuwe groep uitgenodigde vluchtelingen bekend is. Goed overleg blijft ook na aankomst van de uitgenodigde vluchtelingen onmisbaar, zo geven vrijwel alle coördinatoren aan.

Het overleg en de gemaakte afspraken gaan over tal van onderwerpen. De meest gehoorde thema's zijn in dit verband: vaststelling van het aantal uitgenodigde vluchtelingen, het toewijzen van de woning, het inschrijven in de Gemeentelijke Basis Administratie, het vaststellen van een inrichtingskrediet, het bepalen van opleidingsmogelijkheden (inclusief inburgering), de toewijzing van een huisarts, de (mogelijke) aanstelling van een taalcoach, het regelen van een inkomen, het nagaan van mogelijkheden voor subsidie om te kunnen sporten en de ontvangst van de vluchtelingen op de dag van aankomst. De gemeente blijkt ten aanzien van al deze onderwerpen dé centrale actor. Aan de ene kant is dat omdat de gemeente van alle partijen over de meeste informatie beschikt; zo blijkt dat zij als eerste partij de benodigde informatie over de uitgenodigde vluchtelingen ontvangt. Aan de andere kant ligt ook de meeste handelingsbevoegdheid bij de gemeente; ze bepaalt vaak welke diensten gefinancierd worden. Verder kunnen gemeenten lobbyen of bemiddelen bij ontstane problemen. Een goede relatie met de gemeente is

³ VNG, 12 april 2011: Brief aan de vaste commissie voor Immigratie en asiel van de Tweede Kamer der Staten Generaal. Betreft het onderwerp 'uitgenodigde vluchtelingen'.

dan ook erg belangrijk. Soms staat of valt de effectiviteit van de ondersteuning door VluchtelingenWerk er zelfs mee.

“De samenwerking met de gemeente is heel goed, er zijn korte lijnen. We hadden afgesproken dat meteen de eerste dag al het papierwerk met de vluchtelingen in orde gemaakt kon worden, alles lag inderdaad klaar.”

Coördinator

“De communicatie met de gemeente was het grote probleem, ze hadden weinig vooraf geregeld. Zo duurde het drie maanden voordat de uitkering rond was. Hierdoor werd het vertrouwen van de vluchtelingen in VluchtelingenWerk geschaad: toen de gemeente haar beloftes niet nakwam, werden wij erop aangesproken.”

Coördinator

De ervaringen ten aanzien van de samenwerking met de gemeente zijn over het algemeen goed. Uit de gesprekken komt naar voren dat veel aanloopproblemen uit het verleden inmiddels zijn opgelost. Kenmerkend voor het goede contact is dat de informatie die de gemeente krijgt, direct wordt doorgespeeld naar de lokale VW-afdeling. Ook wordt VluchtelingenWerk in de regel betrokken bij overleg, zodat eventuele problemen (zoals ongeschikte huisvesting of ontbrekende documenten) snel opgelost kunnen worden. In enkele gemeenten is het contact minder intensief. Hierdoor worden volgens geïnterviewde coördinatoren de werkzaamheden van VluchtelingenWerk meer dan eens belemmerd. Het noodzakelijke samenwerken en overleggen kost meer tijd en energie, wat ten koste gaat van de andere taken.

3.3 Samenwerking met het COA

Hoe het contact met het COA verloopt, is erg wisselend, zo komt uit de interviews met coördinatoren en vrijwilligers naar voren. Sommige lokale coördinatoren hebben direct contact met een COA-medewerker, meestal degenen die de CO-training in het vluchtelingenkamp gegeven heeft. Maar soms loopt het contact ook vooral via de coördinator van een regionale afdeling van VluchtelingenWerk of via de gemeente. Het contact vindt vrijwel uitsluitend plaats vóór en rond de aankomst van de uitgenodigde vluchtelingen in de gemeente. De onderwerpen beperken zich vaak tot de benodigde informatie om de aankomst voor te bereiden (aantal personen, gezinssamenstelling, medische situatie, andere bijzonderheden). Communicatie op een later moment, bijvoorbeeld over problemen met een bepaalde uitgenodigde vluchteling, komt zelden voor.

Voor veel coördinatoren en vrijwilligers is het contact met het COA te beperkt. Ze missen op verschillende punten informatie. Zo zouden ze graag vooraf meer overleg over de individuele vluchteling willen om beter voorbereid te zijn. Verder geven ze aan dat er door het COA meer overlegd wordt met de gemeente dan met de lokale VW-afdelingen. Zo lijkt het erop alsof essentiële informatie wel beschikbaar is, maar niet bij VluchtelingenWerk terechtkomt. Ook zouden de coördinatoren en vrijwilligers graag wat meer invloed hebben op de beslissingen die door het COA genomen worden. Dit betreft bijvoorbeeld de selectie van de gemeente waar uitgenodigde vluchtelingen zich vestigen. Enkele geïnterviewden geven aan dat de vluchtelingen die zij begeleidden beter in een kleiner dorpje of juist in een stad uitgeplaatst hadden kunnen worden. Zodoende zouden die vluchtelingen naar verwachting een betere aansluiting bij de lokale bevolking of op de (regionale) arbeidsmarkt hebben kunnen vinden.

“Ik wil bij de CO-training in het vluchtelingenkamp zijn. Eigenlijk vind ik dat het helemaal onze taak is. Want wij doen wat ze in die cursus leren in de praktijk in Nederland, dus waarom niet ook de voorbereiding erop? Zo kun je specifieke informatie geven uit de regio.”

Coördinator

“Ik heb contact met de COA-begeleider over de verwachtingen die de vluchtelingen over Nederland hebben. Zij vertellen nu wat beter over wat alles kost en wat je kunt met het geld dat je krijgt. Maar het is nog niet helemaal voldoende, ik heb het nog een keer aangekaart.”

Vrijwilliger

Ook zouden veel coördinatoren graag zien dat VluchtelingenWerk meer inspraak krijgt in de CO-trainingen die het COA in de vluchtelingenkampen geeft. Sommigen geven zelfs aan dat VluchtelingenWerk zelf beter de training zou kunnen geven. Dat heeft allereerst te maken met de te hoge verwachtingen die de uitgenodigde vluchtelingen bij aankomst koesteren (zie ook paragraaf 4.4). De geïnterviewde coördinatoren hopen dat zij zodoende kunnen bijdragen aan een realistischer beeld van de nieuwe leefsituatie. Dat de vluchtelingen hoge verwachtingen hebben en dat er niet genoeg informatie beschikbaar is, is in sommige gemeenten al teruggekoppeld naar het COA. Ook zou deze medewerker van VluchtelingenWerk de noodzakelijke informatie voor een goede voorbereiding in de gemeente zelf al in het vluchtelingenkamp kunnen verzamelen, zodat men goed voorbereid is op de specifieke gezinssituatie en op eventuele medische problemen.

Verder geven de coördinatoren aan dat het prettig zou zijn voor de uitgenodigde vluchtelingen om op deze manier al voor vertrek iemand in hun nieuwe woonplaats te leren kennen. Geïnterviewden geven aan de volgende lichte vluchtelingen af te wachten om te bezien of de CO-trainingen daadwerkelijk aangepast zijn.

3.4 Samenwerking met woningbouwcorporaties

Rond aankomst van de uitgenodigde vluchtelingen vindt er overleg met lokale of regionale woningbouwcorporaties plaats. Dit overleg betreft vooral de keuze van geschikte huisvesting voor de uitgenodigde vluchtelingen. Van tevoren heeft de gemeente al contact opgenomen met de woningbouwcorporatie om te overleggen over het aantal vluchtelingen en het type woningen dat nodig is, zoals een woning op de begane grond voor bejaarden of gehandicapten. Zij monitoren vaak ook of de woningen daadwerkelijk beschikbaar komen. In bijna alle gemeenten neemt VluchtelingenWerk het contact daarna over. Er wordt gekeken of de woning in een goede staat is en eventueel wordt een klusteam aangesteld, waarna een (basis)inrichting wordt verzorgd. De meeste lokale VW-afdelingen hebben via de gemeente een inrichtingskrediet ontvangen, bestemd voor het inrichten van de woningen waar de uitgenodigde vluchtelingen terechtkomen. De woningen worden niet helemaal ingericht; de uitgenodigde vluchtelingen moeten zelf ook tijd en energie steken in het inrichten en de mogelijkheid krijgen de woning aan te passen aan de eigen smaak.

Over het algemeen zijn geïnterviewde coördinatoren en vrijwilligers tevreden over het contact met de woningbouwcorporaties. Dit contact loopt vooral tot aankomst van de uitgenodigde vluchtelingen. Daarna is overleg vaak niet meer nodig, tenzij er iets mis gaat in of met de woning; indien dat het geval is, dan is het volgens veel geïnterviewde vrijwilligers moeilijk om tot een oplossing te komen. Als een woning eenmaal toegewezen is, is het bijna onmogelijk om zelfs bij ernstige onderhoudsproblemen een andere woning te krijgen.

3.5 Samenwerking met de IND

Wanneer gezinsleden van uitgenodigde vluchtelingen nog zijn achtergebleven, ondersteunt VluchtelingenWerk de gezinsherenigingsaanvraag en heeft zij daarover intensief contact met de IND. Het beperkte verdere contact met deze organisatie heeft vooral betrekking op de verblijfspas van uitgenodigde vluchtelingen. In de vluchtelingenkampen nemen de IND-medewerkers alle gegevens op ter identificatie. Eenmaal aangekomen op Schiphol ontvangen de vluchtelingen de verblijfsdocumenten, afhankelijk van de beschikbaarheid van goede biometrische gegevens. Kan er nog geen verblijfspas verstrekt worden, dan leidt dit vervolgens tot veel problemen. Zo kunnen er geen uitkering en ziektekostenverzekering aangevraagd worden. Ook indien er wel een verblijfspas beschikbaar is, kan bij inschrijving in de gemeentelijke basisadministratie blijken dat de gegevens niet juist zijn, omdat de namen bijvoorbeeld op grond van het internationaal namenrecht niet juist zijn weergegeven. Er moet dan een nieuwe verblijfspas worden aangemaakt.

VluchtelingenWerk probeert vervolgens deze problemen op te lossen door contact op te nemen met de gemeente, het COA en de IND. De coördinatoren geven aan dat de IND goed bereikbaar is, maar dat het overleg stroef verloopt omdat het IND pas documenten kan verstrekken als alle gegevens compleet en correct zijn, terwijl VluchtelingenWerk onder tijdsdruk staat. Sinds kort probeert men deze problematiek te ondervangen door een nieuwe manier van gegevensregistratie in te zetten (zie paragraaf 2.2.5).

“Als de gegevens niet compleet zijn, moeten uitgenodigde vluchtelingen onder ede een verklaring afleggen. Maar dat hoeft pas in Nederland, dus dat kan afwijken van de gegevens die de IND in het vluchtelingenkamp gekregen heeft. Dan moet ik dat terugkoppelen aan de IND en zorgen dat er nieuwe pasjes komen. Dat is een moeizaam proces.”

Coördinator

3.6 Tot slot

De opvang die door VluchtelingenWerk Nederland wordt geboden aan uitgenodigde vluchtelingen, moet hen bekend maken met de regelgeving en de gebruiken in en rond de eigen woning, zodat zij daarin zelfstandig kunnen handelen. Ook moet het hun in staat stellen om alle praktische zaken in hun leefomgeving te regelen, en moet ertoe leiden dat zij zelfstandig de weg naar relevante instellingen in de gemeente weten te vinden. De lokale VW-afdelingen werken intensief samen met verschillende partijen in de periode kort vóór en na de aankomst van uitgenodigde vluchtelingen in de betreffende gemeente.

De belangrijkste partners van lokale VW-afdelingen zijn de gemeente, het COA en de woningcorporaties. De activiteiten en diensten die worden aangeboden door de lokale VW-afdelingen, hangen af van de afspraken met de gemeente. Met de gemeente wordt verder gesproken over verschillende thema's waaronder het toewijzen van de woning, het inschrijven in de Gemeentelijke Basis Administratie, en het vaststellen van een inrichtingskrediet. De gemeente beschikt niet alleen over de meeste informatie, maar ook over de meeste handelingsbevoegdheid; zij bepaalt vaak welke diensten gefinancierd worden. De ervaringen van coördinatoren en vrijwilligers ten aanzien van de samenwerking met de gemeente zijn over het algemeen goed.

Met het COA vindt contact plaats over benodigde informatie over de uitgenodigde vluchtelingen om de aankomst voor te bereiden. Het contact vindt vrijwel uitsluitend plaats vóór en rond de aankomst van de uitgenodigde vluchtelingen in de gemeente. Veel coördinatoren en vrijwilligers van lokale VW-afdelingen vinden het contact met het COA te beperkt. Zij zouden graag vooraf meer overleg over de individuele vluchteling willen om beter voorbereid

te zijn. Daarnaast zouden zij graag wat meer invloed hebben op de beslissingen die door het COA genomen worden, bijvoorbeeld de selectie van de gemeente waar uitgenodigde vluchtelingen zich vestigen. Tot slot zien coördinatoren graag dat VluchtelingenWerk meer inspraak krijgt in de CO-trainingen die het COA in de vluchtelingenkampen geeft.

De lokale VW-afdelingen voeren rond aankomst van de uitgenodigde vluchtelingen ook overleg met lokale of regionale woningbouwcorporaties plaats. Dit overleg betreft vooral geschikte huisvesting voor de uitgenodigde vluchtelingen. Coördinatoren en vrijwilligers zijn over het algemeen tevreden over het contact met de woningbouwvereniging. Met de IND bestaat in beperkte mate contact. Indien in de praktijk blijkt dat de gegevens op de verstrekte verblijfspas voor uitgenodigde vluchtelingen niet volledig blijkt te zijn, probeert VluchtelingenWerk ontstane problemen op te lossen door contact op te nemen met de gemeente, het COA en de IND. Hoewel de IND goed bereikbaar is, verloopt het overleg met deze organisatie volgens coördinatoren stroef, omdat de IND pas documenten kan verstrekken als alle gegevens compleet en correct zijn. VluchtelingenWerk heeft daarnaast intensief contact met de IND in het geval van een gezinsherenigingsaanvraag door uitgenodigde vluchtelingen.

4 PROBLEMATIEK UITGENODIGDE VLUCHTELINGEN

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de potentiële problemen die uitgenodigde vluchtelingen (hebben) ervaren sinds hun aankomst in Nederland. De focus in het hoofdstuk ligt op de problemen die door uitgenodigde vluchtelingen zelf zijn genoemd in de groepsgesprekken. Daarnaast komt de visie van coördinatoren en vrijwilligers van lokale VW-organisaties ten aanzien van de ervaren problematiek van uitgenodigde vluchtelingen aan bod.

4.1 Inleiding

De groepsgesprekken met uitgenodigde vluchtelingen en interviews met coördinatoren en vrijwilligers van lokale VW-afdelingen hebben inzicht geboden in de problemen die vluchtelingen (hebben) ervaren sinds hun aankomst in Nederland. Hieruit kwam naar voren dat de vluchtelingen in meer of mindere mate problemen hebben ervaren op de volgende terreinen:

1. de Nederlandse taal;
2. administratieve zaken;
3. verwachtingen bij aankomst in Nederland;
4. het vinden van werk;
5. sociale contacten;
6. financiële zaken;
7. praktische zaken in het dagelijkse leven;
8. contact leggen met organisaties/instanties/(zorg)instellingen.

Alvorens in te gaan op de genoemde thema's, willen wij twee opmerkingen plaatsen die van belang zijn voor een juiste interpretatie van de bevindingen. In de eerste plaats dient opgemerkt te worden dat bepaalde problemen wel kunnen voorkomen, maar niet door uitgenodigde vluchtelingen als zodanig worden ervaren. Een voorbeeld hiervan is het verkrijgen van een verblijfspas. Uitgenodigde vluchtelingen hebben veelal de indruk dat zij hun verblijfspas zeer snel na aankomst in Nederland hebben ontvangen. Zij lijken echter minder bekend te zijn met de organisatorische problemen die het oplevert voor lokale VW-organisaties om dit te realiseren. Een dergelijk probleem gaat dus aan de vluchtelingen zelf voorbij. In hoofdstuk 5 wordt nader hierop ingegaan.

In de tweede plaats moet worden opgemerkt dat de kwaliteit van bepaalde vormen van opvang door VluchtelingenWerk ervoor zorgt dat uitgenodigde vluchtelingen bepaalde relevante zaken nauwelijks als probleem hebben ervaren, terwijl deze in beginsel wel een probleem *hadden* kunnen zijn. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het verkrijgen van een woning voor uitgenodigde vluchtelingen. In de groepsgesprekken valt op dat de

uitgenodigde vluchtelingen ieder keer weer aangeven erg dankbaar zijn voor elke hulp die ze krijgen van VluchtelingenWerk.

In de onderstaande paragrafen wordt nader ingegaan op de genoemde kernproblemen die uitgenodigde vluchtelingen (hebben) ervaren sinds hun aankomst in Nederland. Wij gaan hierbij tevens in op eventuele verschillen tussen groepen van uitgenodigde vluchtelingen.

4.2 De Nederlandse taal

De uitgenodigde vluchtelingen die sinds medio 2011 in Nederland zijn gearriveerd, komen hoofdzakelijk uit Aziatische, Afrikaanse en Arabische landen. Op het moment dat zij in Nederland arriveren, krijgen zij te maken met een taal die zij niet of nauwelijks kennen; voor een deel van hen geldt bovendien dat de Nederlandse taal een ander schrift en alfabet kent dan hun eigen taal. In de groepsgesprekken met uitgenodigde vluchtelingen wordt de Nederlandse taal dan ook als grootste probleem ervaren sinds hun aankomst in Nederland. Bijna iedere deelnemer aan de groepsgesprekken noemt dit een probleem. Uit de groepsgesprekken blijkt dat uitgenodigde vluchtelingen, soms een jaar na aankomst in Nederland, in veel gevallen niet of nauwelijks Nederlands spreken, ondanks dat vrijwel elke uitgenodigde vluchteling taalles krijgt tijdens de inburgeringcursus en dat velen van hen ook beschikken over een taalcoach, iemand die met hen de praktijk van de Nederlandse taal oefent. Uit de groepsgesprekken komt naar voren dat het incidenteel zelfs een aantal maanden kan duren voordat vluchtelingen taalles krijgen na aankomst in Nederland (zie onderstaand citaat).

“De Nederlandse taal vormt nog steeds een groot probleem voor mij en mijn familie. Omdat wij pas sinds april 2012 in Nederland zijn gearriveerd, hebben wij momenteel nog geen taalles; die les begint pas vanaf september. Wij beschikken wel al over taalcd's en taalboeken om zelf de Nederlandse taal te leren, maar dit is onvoldoende voor ons.”

Vluchteling uit Sri Lanka

Een bepalende factor voor het leren van de taal is de leeftijd van uitgenodigde vluchtelingen. Een vrijwilliger geeft aan dat het leren van de Nederlandse taal vooral voor ouderen erg lastig is; jongeren en kinderen leren de Nederlandse taal relatief snel. Dit blijkt ook uit de Nederlandse taalvaardigheid van de deelnemers aan de groepsgesprekken. Behalve de leeftijd is ook het opleidingsniveau bepalend; uitgenodigde vluchtelingen met een hoger opleidingsniveau zijn beter in staat en mogelijk eerder bereid om zich de Nederlandse taal eigen te maken dan vluchtelingen die een lage of zelfs geen opleiding hebben genoten. Bij de groepsgesprekken waren ook deelnemers

aanwezig die analfabeet waren; voor hen is het leren van de Nederlandse taal een enorme uitdaging.

Een bijkomend voordeel dat uitgenodigde vluchtelingen met een hoger opleidingsniveau lijken te hebben, is dat sommigen van hen al (in beperkte mate) Engels spreken; ze geven zelf aan dat Nederlands leren dan makkelijker is. Ook vrijwilligers geven aan dat het beheersen van het Engels voordelen heeft; het communiceren met de uitgenodigde vluchtelingen gaat dan gemakkelijker.

“Als uitgenodigde vluchtelingen Engels spreken is dat echt een pré. De vluchteling met wie ik werk, spreekt een beetje Engels. Dit helpt heel erg, want anders is het voor mij erg lastig om iemand te kunnen begeleiden.”

Vrijwilliger

Persoonlijke motivatie lijkt de belangrijkste factor te zijn om snel Nederlands te leren. De uitgenodigde vluchtelingen die de Nederlandse taal het beste beheersen, geven vrijwel allemaal aan persoonlijke motivatie erg belangrijk te achten. Uit de groepsgesprekken bleek ook dat sommige uitgenodigde vluchtelingen wat minder gemotiveerd zijn om Nederlands te leren. Dit is bijvoorbeeld het geval bij ouderen, maar ook als een medische situatie het regelmatig volgen van taallessen belemmert. Deze mensen geven aan liever geen taalcursus te krijgen of deze cursus op een individuele manier voort te willen zetten. Op basis van de gevoerde gesprekken kan niet worden vastgesteld of het land van herkomst een bepalende factor is voor hoe snel een uitgenodigde vluchteling de Nederlandse taal leert.

“Sommige vluchtelingen begrijpen binnen een paar maanden bijna alles in het Nederlands, andere – oudere – vluchtelingen kunnen na tien jaar nog geen Nederlands spreken. Kinderen die op de lagere school de Nederlandse taal leren, pikken dit snel op.”

Vrijwilliger

De reden dat uitgenodigde vluchtelingen de Nederlandse taal als grootste probleem ervaren, is dat een gebrekkige kennis van het Nederlands van invloed is op zo veel andere aspecten van het leven in de Nederlandse samenleving. In de onderstaande paragrafen wordt allereerst ingegaan op een aantal ervaren problemen van uitgenodigde vluchtelingen die gerelateerd kunnen worden aan hun kennis van de Nederlandse taal.

4.3 Administratieve zaken

Uitgenodigde vluchtelingen die zich in een Nederlandse gemeente hebben gevestigd, krijgen na aankomst direct te maken met brieven van allerlei instanties. Gedacht kan worden aan brieven van de gemeente, de woningbouwcorporatie, de energieleverancier, zorgverzekeraar, scholen en de Belastingdienst. Uit de groepsgesprekken met uitgenodigde vluchtelingen blijkt dat het omgaan met deze brieven als een probleem wordt ervaren. Zij begrijpen niet wat er in brieven staat vanwege de Nederlandse taal, zijn onbekend met de instanties van wie zij de brieven ontvangen en weten niet precies welke acties van hen worden verwacht naar aanleiding van de informatie in brieven. De deelnemers hebben op dit terrein dan ook veel behoefte aan ondersteuning en begeleiding. Op de feitelijk geboden ondersteuning wordt in hoofdstuk 5 ingegaan.

“Zoveel papierwerk hebben ze nog nooit meegemaakt. Ik besteed veel tijd en moeite aan uitleggen hoe het hier werkt.”

Vrijwilliger

Over het algemeen neemt de behoefte aan ondersteuning op dit gebied na een aantal maanden af. De mate waarin vluchtelingen na een aantal maanden nog behoefte hebben aan ondersteuning, lijkt afhankelijk van een aantal factoren. Ten eerste het opleidingsniveau: hoger opgeleiden hebben vaak meer ervaring met brieven van instanties en pakken de uitleg hierover ook sneller op. Ook hier blijkt het weer een voordeel als de vluchteling de Engelse taal beheerst; dan is het makkelijker uit te leggen wat het doel van de brieven is en welke actie ondernomen dient te worden. Verder speelt bekendheid met bureaucratie een rol. Zo zijn vluchtelingen uit het Midden-Oosten, Oost-Europa en Latijns-Amerika vaker bekend met het invullen van allerlei formulieren dan vluchtelingen uit Oost-Azië of Afrika. Vooral de laatste groepen hebben hierbij vaak nog lange tijd ondersteuning nodig.

Ook de vrijwilligers geven aan dat administratieve zaken een prominent probleem vormen voor de uitgenodigde vluchtelingen. Vooral in het begin hebben de vluchtelingen veel behoefte aan ondersteuning hierbij. Maar ook als de begeleidingsperiode voorbij is, blijven de uitgenodigde vluchtelingen naar het spreekuur komen met brieven waarvan ze de inhoud en bedoeling onvoldoende begrijpen. De mate waarin de uitgenodigde vluchtelingen om kunnen gaan met administratieve zaken wordt door sommige begeleiders zelfs als graadmeter voor integratie gezien. Hoe minder hulp men bij de administratie nodig heeft, des te beter men zich kan redden.

4.4 Verwachtingen bij aankomst in Nederland

De uitgenodigde vluchtelingen weten maar weinig over Nederland op het moment dat zij in het vluchtelingenkamp te horen krijgen dat zij zich in ons land mogen hervestigen. Ze hebben dus weinig kennis om hun verwachtingen over hun toekomstig leven in Nederland op te baseren. Tijdens de CO-training in het vluchtelingenkamp wordt weliswaar praktische informatie over het leven in Nederland uitgewisseld, maar dat neemt niet weg dat veel uitgenodigde vluchtelingen meer dan eens (te) hoge verwachtingen koesteren van het verblijf in dit land. Vaak manifesteert zich dit probleem pas een paar weken na aankomst, omdat zij in het begin nog moeten wennen aan de nieuwe manier van leven. Pas later realiseren zij zich dat niet alles zo loopt als verwacht.

De (te) hoge verwachtingen liggen vooral op het medische, materiële en carrièrevlak. Zo denken vluchtelingen met medische problemen nogal eens dat hun aandoening in Nederland snel verholpen wordt. Door lange wachttijden, maar ook doordat niet elke kwaal te genezen is, duurt het echter vaak veel langer dan ze verwacht hadden. Dit kan tot grote teleurstellingen leiden. Ook op materieel gebied hebben uitgenodigde vluchtelingen vaak hoge verwachtingen. Dat blijkt niet alleen uit de gesprekken, maar ook uit het feit dat uitgenodigde vluchtelingen zich regelmatig in de schulden steken door te dure spullen te kopen. Ook verwachten ze vaak een opleiding te kunnen gaan volgen en aan de universiteit te studeren; dat is lang niet voor iedereen weggelegd.

“Mijn gezondheidssituatie verbeteren was mijn prioriteit in Nederland. Dit probleem is na zeven maanden nog niet opgelost.”

Vluchteling uit Iran

De mate waarin uitgenodigde vluchtelingen hun verwachtingen aan de hoge kant hebben, verschilt. Sommigen hadden al meer kennis over Nederland, anderen hebben hun verwachting bijgesteld naar aanleiding van de CO-training in het vluchtelingenkamp. Opvallend is dat niet alleen degenen met de laagste opleidingsniveaus of sociale status in het thuisland de hoogste verwachtingen hadden. Juist ook degenen met een hoge sociaaleconomische status hebben het vaak moeilijk in Nederland; zij hadden verwacht op een vergelijkbaar niveau verder te kunnen leven in ons land. Deze verwachting staat echter haaks op het veelal moeizame integratieproces direct na aankomst in Nederland.

4.5 Vinden van werk

Eenmaal gearriveerd in een Nederlandse gemeente komen uitgenodigde vluchtelingen in een situatie terecht waarbij zij geen baan hebben; deze situatie kan vaak van lange duur zijn. Veel deelnemers aan de groeps gesprekken zouden graag een baan willen en zien het dan ook als probleem dat dit niet direct lukt. Hierbij bestaat er geen verschil tussen de uitgenodigde vluchtelingen; alleen bij de oudere en minder gezonde vluchtelingen krijgt het vinden van werk minder prioriteit. De gebrekkige kennis van de Nederlandse taal (maar ook in veel gevallen van de Engelse taal) vormt volgens uitgenodigde vluchtelingen een voorname belemmering bij het vinden van werk.

“Omdat de Nederlandse taal zo’n probleem voor mij vormt, is het vinden van een baan ook erg lastig. Het hebben van een baan kan ervoor zorgen dat mijn kennis van de Nederlandse taal verbetert. Ik zou vrijwilligerswerk willen verrichten. Zo kan ik mijn Nederlands verbeteren.”

Vluchteling uit Bhutan

“Ik ben onlangs afgewezen in een sollicitatiegesprek vanwege mijn gebrekkige kennis van de Nederlandse taal. Ik zou graag werk willen hebben, omdat ik het nietsdoen vreselijk vind. Dit kan voor mij zelfs tot psychische problemen leiden.”

Vluchteling uit Bhutan

De teleurstelling over de moeilijke toegang tot de arbeidsmarkt lijkt het grootst bij hoger opgeleiden. Zij hebben vaak al jaren werkervaring en hadden een goede baan in het land van herkomst; hier in Nederland zitten ze veel thuis. Het combineren van werk en een taalcursus blijkt in de praktijk erg moeilijk, maar ook zonder het volgen van zo’n cursus blijkt het voor velen erg lastig om in Nederland een baan te vinden.

Een ander aspect dat het vinden van een betaalde baan bemoeilijkt, is het feit dat uitgenodigde vluchtelingen hiertoe over het algemeen zelf weinig initiatief nemen. Dit kwam meer dan eens naar voren tijdens de gesprekken met de vrijwilligers en coördinatoren. Deze geïnterviewden gaven aan dat dit gebrek aan initiatief meerdere oorzaken kan hebben. Sommigen geven aan dat de doelgroep afgeschrokken wordt door negatieve verhalen over de Nederlandse arbeidsmarkt, anderen verwijzen naar de taalbarrière of naar het feit dat bepaalde vluchtelingen niet gewend zijn om het initiatief in dit verband te nemen.

“Het gegeven dat uitgenodigde vluchtelingen weinig initiatief tonen, is met hun verleden in een opvangkamp wel te verklaren. Als je twintig jaar in een vluchtelingenkamp zit, hospitaliseer je. Zelfs de hoogopgeleiden tonen dan minder initiatief.”

Coördinator

Niet in de laatste plaats blijkt dat de diploma's die in het land van herkomst of het vluchtelingenkamp behaald zijn, in Nederland vaak niet erkend worden. Hiervan zijn veel uitgenodigde vluchtelingen zich terdege bewust.

"Mijn diploma wordt hier niet erkend. Ik denk dat ik wel werk kan vinden in mijn eigen vakgebied, maar misschien moet ik de opleiding daarvoor wel opnieuw doen."

Vluchteling uit Rusland

4.6 Sociale contacten

Een ander probleem dat gerelateerd is aan de taalproblematiek, is het opdoen van sociale contacten met Nederlanders. Uitgenodigde vluchtelingen vinden het moeilijk om contact te leggen met anderen en dan vooral met Nederlanders. Naast het wegnemen van een gevoel van eenzaamheid is het willen oefenen van de Nederlandse taal een andere motivatie om contacten op te doen. Sommige uitgenodigde vluchtelingen arriveren in een gemeente waar al veel andere vluchtelingen uit hun land van herkomst wonen (al dan niet familieleden). Deze uitgenodigde vluchtelingen hebben veel contact met elkaar en lijken de beperkte contacten met Nederlanders als gevolg daarvan maar weinig te missen. De meeste uitgenodigde vluchtelingen kennen echter maar weinig andere mensen uit hun land van herkomst en ervaren het gebrek aan sociale contacten als een groot probleem. Vaak geven deze vluchtelingen aan dat zij wel wat vluchtige kennissen, maar (te) weinig vrienden hebben.

Wat deze problematiek betreft, lijken verschillen tussen vluchtelingen naar leeftijd, land van herkomst en het opleidingsniveau nauwelijks van invloed te zijn. Degenen die regelmatig aan een sociale activiteit deelnemen, hebben wel enige contacten. Voorbeelden daarvan zijn kinderen die naar een reguliere school gaan of jongeren die zwemles krijgen. Voor volwassenen is er vaak geen financiële ruimte om deel te nemen aan sociale activiteiten zoals het lidmaatschap van een sportclub, zo blijkt uit de groepsgesprekken.

"In de eerste week dat wij in de gemeente arriveerden, kwam ik een Sri Lankees in een supermarkt tegen met wie wij sindsdien bevriend zijn. Via zijn familie, die al zo'n 25 jaar in de gemeente woont, hebben wij veel andere Sri Lankezen in de omgeving ontmoet. Naast het contact met Sri Lankezen hebben wij ook veel contact met Nederlanders."

Vluchteling uit Sri Lanka

"De vluchtelingen die in een klein dorpje wonen, verpieteren daar. Op school hebben ze wel afwisseling, maar thuis zijn ze dan weer alleen. Het zou beter zijn als ze in een groter dorp of stadje zouden wonen waar ook andere vluchtelingen zijn."

Vrijwilliger

Waarom de uitgenodigde vluchtelingen maar weinig contacten hebben, kunnen zij zelf moeilijk verklaren. De vrijwilligers herkennen dit probleem. Zij geven aan dat het vooral aan cultuurverschillen, maar ook aan de houding van Nederlanders te wijten is. Dit laatste wordt ook duidelijk uit de volgende citaten van vrijwilligers van lokale VW-afdelingen.

“Mensen uit de buurt schenken geen aandacht aan de uitgenodigde vluchtelingen. Als je met hen naar de bank gaat, dan worden ze door de medewerkers met de nek aangekeken.”

Vrijwilliger

“Vroeger deden we altijd een introductierondje bij de burens, maar nu gebeurt dat niet meer zo vaak. Soms vinden burens het namelijk helemaal niet leuk dat er vluchtelingen naast ze komen wonen.”

Vrijwilliger

4.7 Financiële zaken

In principe wordt er bij aankomst van uitgenodigde vluchtelingen in Nederland voor gezorgd dat een bankrekening wordt geopend voor de vluchtelingen, dat een voorschot wordt geregeld en een uitkering wordt aangevraagd bij de gemeente en dat zaken als kinderbijslag, huurtoeslag en zorgtoeslag geregeld zijn. De mate waarin al deze zaken geregeld worden, is wel afhankelijk van het gegeven of uitgenodigde vluchtelingen op het moment dat zij arriveren al over een verblijfspas beschikken (zie ook hoofdstuk 5).

Uit de groepsgesprekken met uitgenodigde vluchtelingen blijkt dat de meeste tevreden zijn over de hoogte van de uitkering die men ontvangt; men kan er in principe net van rondkomen. Enkele uitgenodigde vluchtelingen geven echter aan dat zij ontevreden zijn over de hoogte van de uitkering en dat zij er heel lastig van kunnen rondkomen. Sommige uitgenodigde vluchtelingen geven aan dat zij in het land van herkomst meer bestedingsruimte hadden dan nu het geval is. Ook kunnen te hoge verwachtingen een rol spelen bij de ontevredenheid over de financiële situatie: enkele vluchtelingen hadden verwacht dat zij in Nederland geen financiële zorgen meer zouden hoeven te hebben. Daarnaast geldt dat vrijwel alle vluchtelingen een lening krijgen voor de (verdere) inrichting van hun woning. Veel gemeenten verhalen ook de basisinrichting die in de woning is geplaatst voor de komst van de vluchtelingen op de uitkering. Door deze lening is de maandelijkse bestedingsruimte van de uitgenodigde vluchtelingen beperkt.

“Wij zijn er financieel flink op achteruit gegaan sinds onze komst naar Nederland. Wij komen nu heel moeilijk rond van het geld dat wij ontvangen. Wij zijn onzeker over hoe we moeten rondkomen met het bedrag dat we krijgen. Het gebrek aan financiële middelen zorgt voor veel stress.”

Vluchteling uit Bhutan

We hebben vooral in de beginperiode financiële problemen ervaren. Op dat moment ontvingen we nog geen uitkering dus kregen we contant weekgeld van de lokale vluchtelingenwerkorganisatie; € 50 per week om met z'n vieren van te leven.

Vluchteling uit Bhutan

De vrijwilligers geven aan dat de uitkering die uitgenodigde vluchtelingen ontvangen, in principe voldoende is om van te kunnen leven, mits de uitkering en alle toeslagen tijdig op de rekening bijgeschreven worden. Volgens een vrijwilliger ervaren uitgenodigde vluchtelingen vaak financiële problemen omdat zij niet goed weten om te gaan met het geld dat zij ontvangen. Genoemd wordt dat zij allerlei dure apparatuur aanschaffen zodra ze hun uitkering ontvangen en/of dat zij dure abonnementen aangaan. De vrijwilliger geeft aan dat er sprake is van een groeiend aantal vluchtelingen dat met schuldproblematiek te maken heeft. Zeker zodra men een baan heeft gevonden en in staat wordt gesteld om veel geld te lenen – maar dan ook de lening voor de woninginrichting aan de gemeente moet afbetalen – kan dit tot hoogoplopende schulden leiden waarbij schuldhelpverlening nodig blijkt. Een andere vrijwilliger geeft in dit verband aan dat controle op het uitgavenpatroon van uitgenodigde vluchtelingen nodig is, evenals ondersteuning bij budgetbeheer om hen op die manier om te leren gaan met geld.

Een praktisch probleem waarmee een deel van de uitgenodigde vluchtelingen mee te maken heeft gehad, is het gebruik van een bankrekening en pinpas. In de regel waren deze vluchtelingen namelijk gewend al hun geld contant in huis te hebben. Vrijwilligers geven aan dat het vooral in het begin problemen opleverde dat het geld op de bank moet blijven staan om rekeningen te kunnen betalen. Dit speelde overigens minder bij de vluchtelingen uit het Midden-Oosten en Rusland die al bekend waren met een eigen bankrekening en pinpas.

4.8 Praktische problemen in het dagelijkse leven

Ondanks dat er in de CO-trainingen in de vluchtelingenkampen al aandacht wordt besteed aan het dagelijkse leven in Nederland, lopen uitgenodigde vluchtelingen kort na aankomst voortdurend tegen praktische problemen aan. Enkele voorbeelden zijn het omgaan met apparatuur als een wasmachine, het kopen van een kaartje voor het openbaar vervoer en het doen van boodschappen in de supermarkt. Vluchtelingen geven aan dat ze hierbij veel begeleiding nodig hebben.

Voor dossiervluchtelingen speelt deze problematiek mogelijk in nog veel sterkere mate. De periode van selectie tot daadwerkelijke hervestiging in Nederland is vaak zo kort dat er niet of nauwelijks tijd is voor een CO-training in het vluchtelingenkamp. Een deel krijgt wel vlak voor vertrek een CO-training, andere dossiervluchtelingen hebben alleen op papier informatie over Nederland ontvangen. Uit de groepsgesprekken, waaraan in totaal drie dossiervluchtelingen hebben deelgenomen, bleek overigens niet dat er een verschil bestaat in de mate waarin dossier- en missievluchtelingen praktische problemen in het dagelijks leven ervaren.

“Alles is nieuw, dus we zijn blij met elke uitleg. Dankzij onze contactpersoon bij VluchtelingenWerk is onze start in Nederland niet zo moeilijk.”

Vluchteling uit Eritrea

“Uitgenodigde vluchtelingen kregen wel informatie over het leven in Nederland tijdens de CO-training, maar toch merken ze het pas door ervaring hoe het is om hier te leven.”

Vrijwilliger

Hoewel huisvesting in Nederland niet als een probleem wordt ervaren, hebben sommige uitgenodigde vluchtelingen wel nog enige wensen ten aanzien van hun woning. Zo komt uit de groepsgesprekken naar voren dat de aangeboden woning voor een familie met meerdere kinderen in een aantal gevallen te klein is. Het komt echter ook voor dat alleenstaanden in een te groot en/of te duur appartement worden geplaatst. Ook de inrichting van het huis wordt vaker als probleem ervaren; men vindt de inrichting niet mooi of men had bijvoorbeeld liever een computer in plaats van een tv gehad. Ter voorkoming van dit laatstgenoemde probleem kiezen veel gemeenten er daarom voor om op basis van een zogeheten inrichtingskrediet een basisinrichting te bieden, bijvoorbeeld bedden, een tafel, stoelen en keukengerei. Andere behoeften zoals gordijnen en een bankstel kunnen de vluchtelingen dan samen met een vrijwilliger zelf aanschaffen met een inrichtingskrediet. Deze oplossing wordt door vrijwilligers overigens wel als erg tijdsintensief ervaren, zo blijkt uit de interviews.

“We hebben twee kinderen en wonen in een appartement met drie kleine kamers. Dat is te weinig. Ook is de inrichting van het huis oud. De inrichting hadden wij liever zelf gekozen.”

Vluchteling uit Irak

De in deze paragraaf genoemde problemen zijn na een aantal maanden meestal opgelost. Hoe snel deze problemen in de praktijk worden opgelost, ligt volgens de vrijwilligers aan het opleidingsniveau en motivatie van uitgenodigde

vluchtelingen om te integreren. Een uitzondering daarop vormt de mobiliteit van de uitgenodigde vluchtelingen. Niet iedere vluchteling kan fietsen of heeft de beschikking over een fiets. Vluchtelingen realiseren zich dat het openbaar vervoer duur is, waardoor men niet zomaar even naar het ziekenhuis of bij vrienden op bezoek kan gaan. Zo woont één familie in dezelfde stad maar ver uit elkaar; dit wordt betreurd doordat zij hierdoor minder voor elkaar kunnen zorgen. Daarnaast geeft een geïnterviewde vrijwilliger aan dat uitgenodigde vluchtelingen in de gemeente waar deze actief is, verspreid over (afgelegen) dorpjes wonen; hierdoor is het voor hen moeilijk om elkaar op te zoeken en voelen zij zich eenzaam.

4.9 Contact leggen met organisaties en instanties

Uitgenodigde vluchtelingen worden vaak uitgebreid begeleid door de lokale VW-afdeling. Hoewel vrijwilligers veel problemen van uitgenodigde vluchtelingen signaleren door observatie, kan niet alles opgespoord worden. Vluchtelingen moeten sommige problemen ook zelf aankaarten bij de lokale VW-afdeling. Ondanks de ondersteuning door en het vertrouwen in VluchtelingenWerk gebeurt dat niet altijd, zoals in het volgende citaat duidelijk wordt:

“Juist de personen die ondersteuning van VluchtelingenWerk het meest nodig hebben, komen het minst bij ons langs.”

Vrijwilliger

Het blijkt voor uitgenodigde vluchtelingen lastig om contact te leggen met andere organisaties en instellingen zoals de gemeente, woningbouwcorporaties, kinderopvanginstellingen, gezondheidszorginstellingen en de huisarts. Dit komt vooral door de manier waarop het contact plaats moet vinden en de taalbarrière. Vaak weten de vluchtelingen niet hoe ze contact moeten opnemen met een organisatie. De taalbarrière zorgt ervoor dat een telefonische benadering erg moeilijk is. Ook is het voor uitgenodigde vluchtelingen wennen dat een afspraak met een bepaalde instantie vaak niet meteen maar pas over enige tijd kan plaatsvinden. Wanneer de afspraak dan eenmaal plaatsvindt, kunnen veel vluchtelingen wederom als gevolg van de taalbarrière moeilijk uitleggen wat precies het doel van de afspraak is. Om deze redenen hebben uitgenodigde vluchtelingen hierbij vooral in de beginfase veel behoefte aan ondersteuning. Een specifiek probleem hierbij is dat er sinds 1 januari 2012 geen vergoeding van tolk- en vertaaldiensten meer bestaat; dit kan tot problemen leiden bij de contacten met zorgverleners. Een enkele geïnterviewde coördinator geeft aan dat het jammer is dat er bij medische zorg geen gebruik meer gemaakt kan worden van een tolk.

“Je moet óveral een afspraak voor maken, voor makkelijke en moeilijke vragen. De tijd staat dan ook al vast, je mag niet te laat komen.”

Vluchteling uit Eritrea

“Ik heb twee cliënten gehad met medische problemen. In beide gevallen was er veel teleurstelling en frustratie over het verloop van het ziekenhuisbezoek. Het is belangrijk dat ik daarover kan praten met de cliënt.”

Vrijwilliger

Uit de interviews met vrijwilligers komt naar voren dat uitgenodigde vluchtelingen in de regel nogal passief op het genoemde probleem reageren. Veelal beperkt men zich tot een verzoek aan zijn of haar contactpersoon bij een lokale VW-organisatie of deze wil bemiddelen in geval van een probleem of wil meegaan naar een bepaalde afspraak. Volgens de vrijwilligers speelt dit vooral bij vluchtelingen die medische problemen hebben en degenen die het laagst opgeleid zijn.

4.10 Tot slot

Het grootste probleem waarmee uitgenodigde vluchtelingen hebben te maken vanaf hun komst in Nederland, is hun gebrekkige kennis van de Nederlandse taal. Ook op lange termijn vormt de Nederlandse taal voor veel uitgenodigde vluchtelingen een groot probleem. Administratieve zaken en (te) hoge verwachtingen ten aanzien van Nederland vormen voor veel uitgenodigde vluchtelingen ook een knelpunt, dat zich vooral tot de beginfase van het verblijf in Nederland beperkt. Sommige knelpunten spelen vooral in de beginfase, andere problemen hebben een langdurig karakter. Tabel 4.1 biedt een overzicht van de ervaren problemen van uitgenodigde vluchtelingen naar ernst van de problematiek en de fase waarin deze zich voordoen.

Tabel 4.1 Ervaren problematiek uitgenodigde vluchtelingen naar gewicht en fase

Probleem	Gewicht*	Fase probleem
De Nederlandse taal	++	beginfase en lange termijn
Administratieve zaken	++	beginfase
Verwachtingen	++	beginfase
Het vinden van werk	+	lange termijn
Sociale contacten	+	beginfase en lange termijn
Financiële zaken	+	beginfase
Praktische zaken in het dagelijkse leven	+	beginfase
Contact leggen met organisaties/ instanties/(zorg)instellingen	+	beginfase

* ++ = een zwaarwegend probleem

+ = aanwezig probleem, maar minder zwaarwegend

De in de hoofdstuk geschetste problematiek van uitgenodigde vluchtelingen wordt herkend en bevestigd door vrijwilligers en coördinatoren van lokale VW-afdelingen. Uit interviews en de groepsgesprekken is verder gebleken dat sommige groepen vluchtelingen kwetsbaarder zijn dan andere. Zo ervaren ouderen en laagopgeleiden relatief veel problemen, die bovendien van langdurige aard zijn.

5 ERVARINGEN MET OPVANG DOOR VLUCHTELINGENWERK

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de verschillende vormen van opvang die VluchtelingenWerk biedt aan uitgenodigde vluchtelingen en de ervaringen hiermee van zowel de groep vluchtelingen als de coördinatoren en vrijwilligers van lokale VW-afdelingen.

5.1 De verblijfsvergunning

In het verleden is al geconstateerd dat de afgifte van de verblijfsdocumenten voor uitgenodigde vluchtelingen een punt van aandacht was. De afgifte liet soms langer op zich wachten dan gewenst. Uit de groepsgesprekken met uitgenodigde vluchtelingen blijkt inderdaad dat zij vaak enkele maanden hebben moeten wachten tot zij hun verblijfspas ontvingen. Deze verblijfspas moesten zij zelf ophalen bij een van de negen IND-loketten, die op enkele locaties in Nederland te vinden zijn. Een deel van de uitgenodigde vluchtelingen ging deze verblijfspas zelf ophalen, een ander deel werd daarbij begeleid door een medewerker van de lokale VW-organisatie. Geïnterviewde coördinatoren en vrijwilligers geven aan dat zij het als een groot probleem ervaren dat de verblijfspas niet meteen klaarligt zodra uitgenodigde vluchtelingen in Nederland arriveren. Volgens VluchtelingenWerk Nederland komt het nog steeds vaak voor dat uitgenodigde vluchtelingen in het begin niet over een verblijfspas beschikken.

Doordat een verblijfspas een aantal maanden op zich laat wachten, is het ook niet mogelijk om bepaalde andere zaken te regelen voor de uitgenodigde vluchtelingen. Zo is het zonder verblijfspas niet mogelijk om een bankrekening te openen, waardoor gemeenten, soms via lokale VW-afdelingen, genoodzaakt zijn om uitgenodigde vluchtelingen een bepaalde periode te voorzien van contant huishoudgeld. Het blijkt niet altijd eenvoudig om de beschikbaarheid en de verdeling van dit huishoudgeld naar behoren te organiseren. Dit heeft ertoe geleid dat sommige vluchtelingen in de beginperiode te weinig inkomen hadden.¹

¹ Volgens VluchtelingenWerk Nederland kan de daadwerkelijke start van de uitkering ook lang duren wanneer uitgenodigde vluchtelingen wél al over een verblijfspas beschikken. Daardoor moet er altijd een voorschot worden geregeld, wat volgens VluchtelingenWerk Nederland in de praktijk niet altijd soepel verloopt.

“Wij hebben enkele weken na ontvangst van onze verblijfspas een pinpas ontvangen. Voor die tijd kregen wij via VluchtelingenWerk contant geld om van te leven. Mijn echtgenote en ik kregen € 100 per week, mijn schoonouders en hun twee zonen kregen in totaal € 150 per week.”

Vluchteling uit Bhutan

“Eigenlijk zou de verblijfspas al moeten klaarliggen op Schiphol op het moment dat de uitgenodigde vluchtelingen arriveren. Het leidt anders tot zo veel vertraging.”

Vrijwilliger

Ook inschrijven bij een zorgverzekeraar, het aanvragen van kinderbijslag, huurtoeslag en/of zorgtoeslag is zonder verblijfspas niet mogelijk. De vluchtelingen kunnen dus niet direct gebruikmaken van medische zorg, terwijl dit vaak wel noodzakelijk is.² Omdat er ook geen huurtoeslag aangevraagd kan worden, moet de volle huur betaald worden; daardoor kan er te weinig geld beschikbaar zijn voor het kopen van voedingsmiddelen en kleding.

Het is van belang dat de gegevens op de verblijfspas overeenkomen met die van de gemeentelijke basisadministratie. Omdat vluchtelingen vaak geen geboorteakten en dergelijke hebben, moeten zij bij de gemeente verklaringen onder ede afleggen. Dit wordt begeleid door VluchtelingenWerk. Vervolgens kunnen de verblijfspapieren afgehaald worden bij de IND. Hiervoor moet vaak een verre reis worden ondernomen worden, wat een behoorlijke logistieke inzet van de vrijwilligers vergt.

Sinds maart 2012 behoren uitgenodigde vluchtelingen die via een selectie-missie naar Nederland komen, direct na aankomst in ons land hun verblijfs-document van IND te ontvangen.³ Deze verbetering is bereikt door een nieuwe manier van registratie (zie ook paragraaf 2.2.5). Tijdens selectiemissies kan zo al de juiste informatie worden verzameld met als gevolg dat verblijfspassen direct bij aankomst kunnen worden afgegeven. De geïnterviewde coördinatoren en vrijwilligers geven echter aan dat dit nog steeds niet goed verloopt. Bij aankomst in Nederland blijkt ondanks de nieuwe maatregelen regelmatig dat de gegevens niet juist zijn, waardoor de verblijfspas niet verstrekt kan worden; het duurt dan enkele weken voordat deze beschikbaar komt. Volgens VluchtelingenWerk Nederland geldt deze oplossing voor de problematiek omtrent de verblijfspas niet voor de dossiervluchtelingen, omdat voor hen niet eerder digitale pasfoto's en vingerafdrukken genomen kunnen worden.

² Er kan wel een beroep worden gedaan op de zorgregeling die geldt voor asielzoekers via het COA. Dit is voor zorgverleners echter niet altijd duidelijk.

³ <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2012/03/01/direct-verblijfspas-voor-uitgenodigde-vluchteling.html>.

“Sommige vluchtelingen hebben geen achternaam. In het vluchtelingenkamp moesten ze toch een achternaam opgeven. Bij aankomst in Nederland blijkt dit helemaal niet te mogen. Ze krijgen dan nog geen verblijfspas, omdat er foutieve gegevens zijn.”

Coördinator

5.2 Opvang bij aankomst in de gemeente

De dag na aankomst in Nederland verzorgt het COA het vervoer naar de gemeente waar de uitgenodigde vluchtelingen gaan wonen. Volgens een Kamerbrief van maart 2012 levert dit in de praktijk geen problemen op.⁴ Hierin wordt ook vermeld dat het beeld bestaat dat gemeenten goed voorbereid zijn op de komst van de uitgenodigde vluchtelingen. Ook de geïnterviewde vrijwilligers en coördinatoren geven aan dat de aankomst meestal goed verloopt.

Uit de groepsgesprekken met uitgenodigde vluchtelingen komt naar voren dat zij in de gemeente zijn ontvangen door medewerkers van de lokale VW-afdeling, waarna bepaalde administratieve zaken zijn afgehandeld en zij vervolgens zijn begeleid naar de eigen woning in die gemeente. In sommige gevallen is extra aandacht besteed aan de ontvangst van de uitgenodigde vluchtelingen. Zo werd een groep Bhutanese vluchtelingen in een gemeente verwelkomd door de burgemeester van de betreffende gemeente.

“De ontvangst in de gemeente was een warm welkom. Bij aankomst hebben wij ook alle familieleden die al eerder naar Nederland waren vertrokken, ontmoet. Zij verwelkomden ons met bloemen. Dat was een erg emotioneel moment.”

Vluchteling uit Bhutan

Volgens de eerder genoemde Kamerbrief van maart 2012⁵ zijn de woningen voor uitgenodigde vluchtelingen over het algemeen op tijd gereed om in te trekken op het moment dat de vluchtelingen in de gemeente arriveren. Uit de groepsgesprekken met uitgenodigde vluchtelingen en de interviews met coördinatoren en vrijwilligers komt naar voren dat alle zaken met betrekking tot de huisvesting over het algemeen goed geregeld zijn. Wel blijkt soms dat de woning toch niet passend is (te klein of te duur, zie ook hoofdstuk 4) of dat er onderhoudsproblemen zijn (zie paragraaf 3.4). Ook geeft een aantal vluchtelingen aan dat ze de inrichting liever zelf hadden gekozen. Sommige uitgenodigde vluchtelingen geven in de groepsgesprekken aan dat zij in het vluchtelingenkamp al te horen kregen dat er een woning voor hen werd geregeld; enkelen kregen ook een foto van hun toekomstige woning te zien.

⁴ Kamerbrief, maart 2012: Tussentijds bericht directe plaatsing in gemeenten van uitgenodigde vluchtelingen.

⁵ Idem.

Uitgenodigde vluchtelingen met een vergelijkbare culturele achtergrond die in andere gemeenten zijn gevestigd, hebben onderling vaak veel contact. Ook hebben zij soms contact met andere (reguliere) vluchtelingen. Uit deze contacten wordt het voor uitgenodigde vluchtelingen al snel duidelijk wanneer er een verschil bestaat in het opvangbeleid van VluchtelingenWerk en/of in het beschikbare budget voor opvang in verschillende gemeenten. Op sommige terreinen springen verschillen meer in het oog dan op andere terreinen. Zo bestaat er bijvoorbeeld een verschil in opvang wat betreft taalcoaching: in sommige gemeenten krijgen uitgenodigde vluchtelingen naast taallessen ook een taalcoach, maar in andere gemeenten is dat niet het geval. Ook blijkt er een verschil in budget per vluchteling of gezin te zijn tussen gemeenten. Zo klagen sommige vluchtelingen dat andere vluchtelingen veel meer geld tot hun beschikking hebben, bijvoorbeeld om het huis in te richten, of dat andere vluchtelingen een subsidie krijgen voor bijvoorbeeld een fiets of zwemlessen. Dergelijke verschillen worden door uitgenodigde vluchtelingen vervolgens gemeld aan hun contactpersonen – vrijwilligers of coördinatoren – die zich hierdoor onder druk gezet voelen. Zij vinden het moeilijk om uit te leggen waar zo'n verschil vandaan komt en dat het geen kwestie is van 'recht hebben op'.

"Bij ons is er een budget voor tien taalcoaches beschikbaar. Ik maak een selectie van de vluchtelingen waarvan ik denk dat zij er het meeste baat bij hebben. Maar eigenlijk zou een taalcoach voor iedereen veel beter zijn. In de andere gemeente bepaalt de gemeente zelf wie er een taalcoach krijgt."

Coördinator

"Uitgenodigde vluchtelingen zien dat anderen een tv van de gemeente gekregen hebben. Dat willen zij dan ook. Ik moet het als vrijwilliger dan oplossen en duidelijk maken dat dit niet kan."

Vrijwilliger

"In de gemeente waar andere Sri Lankese vluchtelingen zitten, was het huis naar behoren ingericht. Bij ons was er bijna niks, niet eens een matras. Hoe kan dat gebeuren?"

Vluchteling uit Sri Lanka

Enkele coördinatoren (en soms ook vrijwilligers) zijn werkzaam in meerdere gemeenten. Zij geven aan moeite te hebben met het bewaren van het overzicht. Liever zouden ze zien dat het beleid binnen alle gemeenten in de regio hetzelfde is.

“Voor mij was het heel verwarrend, ik moest de hele tijd bedenken wat ook alweer de regels voor het ene gezin waren en wat ik aan de woning kon uitgeven met het andere gezin.”

Vrijwilliger

“Als de ontvangst in de ene gemeente beter geregeld is dan in de andere, dan valt dat extra op. We hebben het al zo druk, het is jammer dat we met de andere gemeente minder goede afspraken hebben kunnen maken.”

Coördinator

De geïnterviewde vrijwilligers geven over het algemeen aan dat ze de eerste dagen na aankomst van de vluchtelingen de meest intensieve begeleiding bieden. Dat er gedurende die dagen veel werk moet worden verzet, ervaren ze niet als een probleem, maar simpelweg als onderdeel van hun taak. In deze periode moeten zij veel zaken uitleggen aan de uitgenodigde vluchtelingen. De communicatie met de vluchtelingen vormt een uitdaging voor de vrijwilligers, maar zij ervaren hierbij geen grote problemen. Enkele geïnterviewde coördinatoren geven wel aan dat het spijtig is dat het budget voor een tolk steeds knapper wordt. Volgens hen kan een tolk in de beginfase erg behulpzaam zijn bij de aankomst van de vluchtelingen in een gemeente en bij het voorkomen van misverstanden tussen vluchtelingen en medewerkers van VluchtelingenWerk.

5.3 Ondersteuning bij Nederlandse taal

Zoals in hoofdstuk 4 al aan bod kwam, vormt de Nederlandse taal voor bijna alle uitgenodigde vluchtelingen een groot probleem. Nederlandse taal is dan ook een belangrijke vorm van ondersteuning die geboden dient te worden aan uitgenodigde vluchtelingen. Immers, wanneer een uitgenodigde vluchteling zich kan redden in het Nederlands, wordt het eenvoudiger voor die persoon om zelf administratieve zaken af te handelen, sociale contacten te leggen en onderhouden met Nederlanders, contact te leggen met instanties/organisaties en mogelijk een baan te vinden. Kortom, kennis van de Nederlandse taal maakt uitgenodigde vluchtelingen zelfredzamer.

Het streven is om de uitgenodigde vluchteling zo snel mogelijk vertrouwd te laten worden met de Nederlandse taal. Dit begint al in het vluchtelingenkamp, waar ze tijdens de CO-trainingen een kennismaking met de Nederlandse taal krijgen. Na aankomst in Nederland worden ze zo snel als mogelijk ingeschreven bij een inburgeringscursus. Daarnaast worden in veel gemeenten taalcoaches aangeboden die individuele ondersteuning naast de professionele lessen verzorgen.⁶

⁶ Taalcoaching wordt niet altijd door VluchtelingenWerk zelf aangeboden. Dit gebeurt meestal als het product niet door de gemeente is ingekocht. In deze gevallen wordt dit in samenwerking met andere organisaties, zoals een buurtcentrum, aangeboden.

“Mensen van middelbare leeftijd moeten hier naar school, waar ze sociale contacten opdoen. Maar daarna lukt het hen niet om een baan te vinden en doen ze niks. Dan vergeten ze langzaam ook weer de Nederlandse taal, want ze hebben toch vooral contact met landgenoten.”

Vrijwilliger

Uit de groepsgesprekken komt naar voren dat (bijna) alle uitgenodigde vluchtelingen Nederlandse taalles krijgen. De frequentie kan verschillen: sommige deelnemers krijgen anderhalve dag per week les, andere deelnemers krijgen tweeënhalve dag per week les. De taallessen kennen verschillende niveaus. Zo volgen hoger opgeleide vluchtelingen een andere cursus dan de lager opgeleiden of analfabeten.

Zoals is aangegeven, krijgen veel uitgenodigde vluchtelingen naast de taalles een taalcoach toegewezen. Deze zoekt de vluchteling thuis op om gemiddeld een uur per week samen Nederlands te praten. De inhoud van deze gesprekken varieert van smalltalk tot het bespreken van huiswerk. Taalcoaching wordt veelal gefinancierd door de betreffende gemeente. De afhankelijkheid van de financiële middelen van de gemeente voor taalcoaches kan ervoor zorgen dat lokale VW-afdelingen dit niet altijd kunnen regelen voor uitgenodigde vluchtelingen. Als het product niet ingekocht is en er geen andere organisatie beschikbaar is die dit gedeelte wil invullen, dan kan dat ertoe leiden dat niet iedere uitgenodigde vluchteling een taalcoach heeft die aan huis komt.

De uitgenodigde vluchtelingen geven in de groepsgesprekken aan dat ze over het algemeen tevreden zijn over de vormen van taalbegeleiding die ze krijgen. Wel klaagt een enkeling over het niveau van de inburgeringcursus, dat te laag zou liggen. Daarnaast geven enkele uitgenodigde vluchtelingen aan dat zij naast taalles ook graag een taalcoach zouden willen.

“Momenteel hebben wij geen taalcoach die bij ons thuis komt. Andere uitgenodigde vluchtelingen hebben echter wel een taalcoach die bij hen langskomt. Vooral mijn schoonouders zouden het erg prettig vinden wanneer er iemand bij hen langskomt voor taalbegeleiding.”

Vluchteling uit Bhutan

“Uiteindelijk bied ik weinig begeleiding bij de scholing. Als ze niet naar school of de inburgeringcursus gaan, dan geeft de school dat door aan gemeente, ze moeten vervolgens naar de sociale dienst en worden gekort op de uitkering. Maar eigenlijk zou er iemand moeten vragen waarom ze niet naar school gaan.”

Vrijwilliger

Ondanks het gegeven dat de uitgenodigde vluchtelingen frequent Nederlandse taalles volgen, valt in de groepsgesprekken op dat veel van hen bijna een jaar

na aankomst in ons land de Nederlandse taal niet of nauwelijks machtig zijn. Uitgenodigde vluchtelingen worden dan ook nog steeds ondersteund bij de taalproblematiek door lokale VW-afdelingen. Het gaat dan vooral om ondersteuning bij administratieve zaken: het vertalen van brieven van instanties en organisaties zoals die van de Belastingdienst. Naast het vertalen van dergelijke brieven leggen medewerkers van lokale VW-afdelingen – vooral in de eerste maanden na aankomst in Nederland – aan uitgenodigde vluchtelingen uit welke acties zij moeten ondernemen en/of naar welke organisaties zij moeten gaan naar aanleiding van een brief.

5.4 Ondersteuning bij het vinden van werk

Het komt maar zelden voor dat uitgenodigde vluchtelingen er – een jaar na aankomst in ons land – in geslaagd zijn om een baan te vinden. Uit de groepsgesprekken kwam naar voren dat de meeste vluchtelingen wel graag aan de slag zouden willen. Hieraan liggen diverse redenen ten grondslag: sommigen willen zich nuttig maken voor de samenleving, anderen willen gewoonweg een dagbesteding hebben en geld verdienen. De ondersteuning van VluchtelingenWerk is hierbij erg gewenst; men ziet voor VluchtelingenWerk vooral een bemiddelende functie weggelegd.

“Ik zou heel graag een baan willen hebben. Omdat de Nederlandse taal zo’n probleem voor mij is, is het vinden van werk erg lastig. Het hebben van een baan zou er voor mij kunnen zorgen dat mijn kennis van de Nederlandse taal verbetert. Onlangs heb ik aan VluchtelingenWerk gevraagd of ik misschien vrijwilligerswerk kan verrichten. Dan kan ik ook mijn Nederlands verbeteren.”

Vluchteling uit Bhutan

Uit de groepsgesprekken met uitgenodigde vluchtelingen en de interviews met coördinatoren en vrijwilligers blijkt dat VluchtelingenWerk een realistisch beeld over de arbeidsmarkt probeert te schetsen richting vluchtelingen. Aangegeven wordt dat het vinden van een baan heel lastig zal zijn en dat het heel belangrijk is dat men de Nederlandse taal leert om de eigen baankansen te vergroten. Een andere reden waarom uitgenodigde vluchtelingen geen baan vinden, is dat zij nog bezig zijn met een taal- en inburgeringstraject. Behalve dat ze door de opleidingsverplichtingen geen tijd hebben voor een fulltime baan, is het hebben van een baan voor velen ook nog niet aan de orde; men focust zich op het behalen van de benodigde certificaten.

“Mijn echtgenoot heeft een businessplan geschreven, De contactpersoon heeft ervoor gezorgd dat we mensen uit het bedrijfsleven konden ontmoeten. Die waren positief over het businessplan. We hopen nu dus dat we financiering voor het plan kunnen vinden.”

Vluchteling uit Iran

“Het stoort mij dat de vluchtelingen zo veel uren niets kunnen doen. Op die manier halen ze geen voldoening uit het dagelijkse leven. Dat is moeilijk voor ze, dus we willen zo veel mogelijk dat ze aan de slag gaan. Vooral de hoger opgeleiden, die moeten gewoon aan de slag en 's avonds doorstuderen.”

Coördinator

In plaats van een reguliere baan kunnen uitgenodigde vluchtelingen in beginsel een bijbaan hebben, vrijwilligerswerk verrichten of een taalstage volgen waarbij de nadruk op het leren van de taal ligt in plaats van het opdoen van werkervaring. In de praktijk blijkt echter dat maar weinig uitgenodigde vluchtelingen dergelijk werk uitvoeren. Meerdere uitgenodigde vluchtelingen geven aan dat zij hierbij graag meer ondersteuning van VluchtelingenWerk zouden krijgen. Uit de groepsgesprekken blijkt dat slechts een enkele uitgenodigde vluchteling zelf actief op zoek is naar een betaalde baan of vrijwilligerswerk.

“Een van de deelnemers wilde graag werken. Ik heb hem eerst doorverwezen naar de gemeente, maar vooralsnog heeft dit niets opgeleverd. Daarom zijn we nu aan het kijken of hij vrijwilligerswerk kan verrichten.”

Vrijwilliger

VluchtelingenWerk informeert uitgenodigde vluchtelingen over arbeid en bereidt hen voor op werk. Uit gesprekken met coördinatoren en vrijwilligers blijkt echter dat men vanwege de lage arbeidsmarktkansen van deze groep vluchtelingen over het algemeen niet meer kan doen dan informeren. Ook wordt genoemd dat VluchtelingenWerk ondersteuning bij het vinden van een baan maar in enkele gevallen bieden. Bij veel vluchtelingen is de behoefte aan ondersteuning bij andere zaken zodanig groot, dat de vrijwilligers niet toekomen aan ondersteunen bij het vinden van een baan. Bij andere vluchtelingen, die al verder in hun ontwikkeling zijn, ontbreken vaak de financiële middelen om ze te ondersteunen bij het vinden van werk. In die gevallen proberen vrijwilligers de vluchtelingen te bewegen tot het nemen van meer eigen initiatief.

Emplooi is een onderdeel van VluchtelingenWerk Nederland dat als doel heeft om vluchtelingen met een verblijfsvergunning aan een arbeidsplek te helpen. Hierbij kan het gaan om activerings- en toeleidingstrajecten, maar ook om bemiddeling naar opleiding, stage, een werkervaringsplaats, een baan of eigen onderneming. De vrijwilligers van Emplooi leggen contact met

werkgevers op lokaal niveau.⁷ Uit de interviews met coördinatoren en vrijwilligers blijkt dat twee van de tien gemeenten die bij dit onderzoek waren betrokken, samenwerken met Emplooi. Dat slechts twee gemeenten hiervan gebruikmaken lijkt weinig, maar bedacht moet worden dat niet iedere gemeente deze dienst inkoopt en dat Emplooi niet in alle Nederlandse gemeenten is vertegenwoordigd.

Een andere dienst van VluchtelingenWerk is coachen bij arbeid. Dit zou van toepassing kunnen zijn op de weinige uitgenodigde vluchtelingen die wel al toe zijn aan een betaalde baan. Uit de interviews blijkt dat er in dat geval pogingen tot bemiddeling gedaan worden. Deze dienst stond tijdens het onderzoek nog in de kinderschoenen; er kunnen daarom nog geen uitspraken over het verloop gedaan worden.

Box 5.1 Stichting voor Vluchteling Studenten UAF

VluchtelingenWerk Nederland geeft aan dat hoger opgeleide uitgenodigde vluchtelingen door het COA in contact worden gebracht met de Stichting voor Vluchteling Studenten UAF die vervolgens kijkt of een volgen van een studie in Nederland een reële mogelijkheid is. Deze stichting ondersteunt vluchtelingen in de vorm van advies en voorlichting, maar ook in de begeleiding bij studie, bemiddeling naar werk en financiële zaken. Uit de groepsgesprekken met uitgenodigde vluchtelingen komt naar voren dat een enkele vluchteling contact heeft gehad met de Stichting voor Vluchteling Studenten UAF. Deze organisatie heeft gekeken of een diploma dat hij in het buitenland heeft behaald, aansluit op een mogelijke opleiding aan een universiteit in Nederland. De vluchteling heeft vernomen dat hij een opleiding aan een Nederlandse universiteit kan volgen zodra hij de Nederlandse taal heeft geleerd.

5.5 Begeleiding bij het dagelijkse leven

In de groepsgesprekken geven de uitgenodigde vluchtelingen aan dat ze bij aankomst in Nederland veel begeleiding nodig hebben bij het dagelijkse leven. De eerste paar weken na aankomst is dit samen met de financiële ondersteuning dan ook de belangrijkste ondersteuningsvorm die VluchtelingenWerk hun biedt. Zoals ook al beschreven in paragraaf 4.8 gaat het om de begeleiding bij zaken als het doen van boodschappen, geldzaken en medische zorg, maar ook om het bieden van informatie en opvang bij problemen, zoals helpen bij de verzorging van een zieke of bemiddeling bij ruzies. Geïnterviewde vrijwilligers en coördinatoren geven aan dat deze vorm van begeleiding in sommige gevallen wordt overgenomen door familieleden van de vluchtelingen die al langer in Nederland wonen; bij andere vluchtelingen neemt het sociale netwerk, zoals burens of religieuze organisaties, deze begeleiding over.

⁷ www.emplooi.net.

“De tweede dag stond ik voor de deur, maar kon ik niet naar binnen: ze wisten niet hoe ze de deur open moesten doen.”

Vrijwilliger

“De begeleiding moet in de eerste zes maanden intensief zijn. In die periode is het belangrijk dat je het vertrouwen wint van de uitgenodigde vluchtelingen, zodat ze al hun problemen op tafel durven te leggen.”

Vrijwilliger

Een ander belangrijk deel van de dagelijkse begeleiding blijkt ook mentale ondersteuning te zijn; dit hangt samen met het gegeven dat veel vluchtelingen nog geen sociaal netwerk hebben in de betreffende gemeente. De contactpersonen van de lokale VW-afdelingen zijn hier dan ook de eerste schakel in. Voorts geven geïnterviewde vrijwilligers aan dat ze veel aandacht besteden aan de verwachtingen die de vluchtelingen hadden van hun leven in Nederland (zie paragraaf 4.4). Die aandacht bestaat uit het ondersteunen bij het bijstellen van de verwachtingen, maar ook het verwerken van de teleurstellingen. Daarbij moeten vrijwilligers er wel voor zorgen dat de vluchtelingen desondanks gemotiveerd blijven om te integreren in de Nederlandse samenleving.

“Tussen de vluchtelingen zijn erg grote verschillen. Sommige vluchtelingen moet je met alles helpen, sommigen doen alles zelf. Dat ligt aan het intellectuele niveau, de wil om zelfstandig te zijn en wat te presteren. Je merkt het aan het enthousiasme van de vluchteling. Bij een gezin bijvoorbeeld had niet iedereen evenveel zin om naar de lokale VW-afdeling te komen. De mensen die hier niet wilden komen, zijn passiever.”

Vrijwilliger

“Binnenkort komt er weer een nieuwe groep uitgenodigde vluchtelingen. Ik denk dat we hen goed kunnen begeleiden, omdat we met de vorige groep vluchtelingen gaan samenwerken. Zij gaan praten over de verwachtingen die ze hebben en de realiteit die ze gaan tegenkomen, want dat is één van de grote problemen.”

Vrijwilliger

De contactpersoon van de lokale VW-afdeling komt in de eerste periode bij de uitgenodigde vluchtelingen thuis. Na een aantal maanden legt de contactpersoon geen huisbezoeken meer af en is het de bedoeling dat uitgenodigde vluchtelingen naar een spreekuur bij de lokale VW-afdeling komen. Uiteindelijk moet de ondersteuning geleidelijk afgebouwd worden. Sommige medewerkers van VluchtelingenWerk noemen dit ook als doelstelling: het zelfstandig laten functioneren van de uitgenodigde vluchtelingen. Na afloop van de begeleidingsperiode geven medewerkers van de lokale VW-afdelingen aan dat zij altijd welkom blijven op het spreekuur van VluchtelingenWerk. Of vluchtelingen zelfstandiger worden, is volgens de medewerkers af te meten aan de frequentie van spreekuurbezoeken.

Wanneer er minder hulp nodig is bij brieven, kunnen de vluchtelingen zich beter redden. Een aantal geïnterviewde vrijwilligers schat in dat uitgenodigde vluchtelingen in veel gevallen na twee jaar redelijk zelfredzaam zijn.

“Er is onderling wel eens wat gewisseld als contactpersoon. Je weet van tevoren niet of het klikt. Het kwam een paar keer voor dat het niet klikte, één familie wilde toen helemaal geen nieuwe contactpersoon meer. Die komen dan wel nog naar het spreekuur als ze vragen hebben.”

Vrijwilliger

“Ik heb een cliënt gehad die heel optimistisch begon en na verloop van tijd erg pessimistisch werd. Daar moet je op letten. Het is belangrijk dat ze met je praten. Het praten alleen kan al helpen. Je hoeft of kan niet altijd met oplossingen komen. Een luisterend oor is vaak al voldoende.”

Vrijwilliger

5.6 Gezondheidszorg

Een arts van het Bureau Medische Advisering (BMA) van de IND verzamelt tijdens een selectiemissie de medische gegevens van uitgenodigde vluchtelingen. Deze gegevens worden voor aankomst van de vluchtelingen in Nederland overgedragen aan hun huisarts (zie ook hoofdstuk 2). Volgens de eerder genoemde Kamerbrief van maart 2012 is de overdracht van de medische gegevens van BMA naar de huisartsen in gemeenten nog een punt van aandacht. In de praktijk blijkt het soms lastig om ruim van tevoren de juiste gegevens aan de betreffende huisartsen beschikbaar te stellen. Ook is in de praktijk gebleken dat er een ruimere informatiebehoefte bij huisartsen bestaat dan alleen de gegevens die momenteel via BMA worden aangeleverd.⁸ In het geval van dossiervluchtelingen worden medische gegevens die door de UNHCR zijn vergaard, overgedragen aan de huisarts.

Zodra uitgenodigde vluchtelingen op Schiphol zijn aangekomen, vindt er een tbc-controle plaats. De uitslag van deze controle wordt doorgestuurd naar de huisarts van de vluchtelingen en naar de GGD in de regio waar de vluchtelingen gaan wonen. Op het moment dat uitgenodigde vluchtelingen in hun nieuwe woonplaats arriveren, vindt in sommige gemeenten nog een medische controle plaats. Het opstarten van benodigde medische trajecten ligt bij de huisarts. Volgens VluchtelingenWerk Nederland kan het in de praktijk even duren voordat vluchtelingen hun eerste gesprek hebben met een huisarts; tijdens dit gesprek heeft een huisarts overigens niet altijd direct een volledig inzicht in de medische situatie van de vluchteling. Daarom is het vaak aan de vrijwilligers om te inventariseren of er (dringende) medische zorg nodig is.

⁸ Kamerbrief, maart 2012: Tussentijds bericht directe plaatsing in gemeenten van uitgenodigde vluchtelingen.

Uit de groepsgesprekken en interviews komt naar voren dat veel uitgenodigde vluchtelingen in de beginperiode onder begeleiding van een medewerker van de lokale VW-afdeling naar de huisarts, apotheek en het ziekenhuis gaan. Daar wordt hun uitgelegd hoe het Nederlandse zorgsysteem functioneert, wat er van hen verwacht wordt als ze gebruik willen maken van zorg en wat zij van de zorgaanbieder kunnen verwachten.

“Mijn contactpersoon heeft uitgelegd wat je moet doen bij ziekte. Bijvoorbeeld dat je niet meteen naar de huisarts moet gaan, je kunt ook aspirines kopen bij de drogist.”
Vluchteling uit Eritrea

VluchtelingenWerk ziet erop toe dat de uitgenodigde vluchtelingen een zorgverzekering afsluiten. Nu komt het voor dat vluchtelingen bij aankomst in de gemeente nog niet over hun verblijfsdocumenten beschikken. In dat geval kan er ook geen zorgverzekering afgesloten worden. Uit de interviews met vrijwilligers blijkt dat daar dan soms een tijdelijke oplossing voor gevonden wordt, namelijk het afsluiten van een collectieve verzekering (zie onderstaand citaat). Volgens VluchtelingenWerk Nederland is dit inmiddels een structurele regeling waarop een beroep gedaan kan worden. In de meeste gevallen wachten vrijwilligers even totdat de verblijfsdocumenten beschikbaar zijn voordat zij de uitgenodigde vluchtelingen begeleiden bij het verkrijgen van medische zorg; vanzelfsprekend geldt dit alleen voor minder acute gevallen.

“Voor de vluchtelingen die nog geen verblijfsdocumenten hadden, heeft het COA een collectieve verzekering afgesloten. Eenmaal bij de huisarts gearriveerd, bleek dat deze niet akkoord ging met de verzekering.”

Coördinator

Als een vluchteling medische zorg nodig heeft, dan wordt dit in de beginperiode intensief begeleid door de contactpersoon van de lokale VW-afdeling. De contactpersoon gaat mee naar de huisarts of het ziekenhuis, is (indien gewenst) aanwezig bij de gesprekken en behandelingen, en bewaakt het traject (ervoor zorgen dat een vervolgspraak wordt gemaakt en ervoor zorgen dat de vluchtelingen op tijd bij de afspraak zijn). Als na enige tijd blijkt dat de vluchteling in staat is om zelfstandig van de medische zorg gebruik te maken, dan wordt deze vorm van begeleiding afgebouwd. De contactpersoon houdt dan nog wel contact met de vluchteling over het verloop van de behandeling, maar de verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de vluchteling zelf.

“Ze zijn vaak getraumatiseerd en hadden slechte leefomstandigheden. Hierdoor hebben ze vaak medische problemen. Een belangrijk onderdeel van de begeleiding is dus begeleiding naar gezondheidszorg.”

Vrijwilliger

“Een dame met een trauma bleek ook pleinvrees te hebben. Ze woont nu bij haar familie die haar verzorgt. Dit leidt tot een ernstige vertraging van de inburgering van de familieleden. Het was beter geweest als deze dame begeleid had kunnen wonen.”

Coördinator

De geïnterviewde vrijwilligers geven aan dat de behoefte aan begeleiding bij fysieke of mentale gezondheidszorg groot is. Dit is opvallend, omdat de behoefte aan gezondheidszorg nauwelijks in de groeps gesprekken met de uitgenodigde vluchtelingen aan bod kwam. Mogelijk hebben uitgenodigde vluchtelingen amper over dit onderwerp gesproken, omdat medische problemen zo snel mogelijk worden opgepakt door VluchtelingenWerk. Voor de vluchtelingen met een medische indicatie worden indien mogelijk al voor hun aankomst in de betreffende gemeente enige voorzieningen, zoals een aangepast huis, getroffen. Wanneer bij aankomst blijkt dat nog niet alle (medische) informatie over de vluchteling voorhanden was, dan wordt er ter plekke gekeken wat er nog meer nodig is en of VluchtelingenWerk daarin kan voorzien.

5.7 Bieden van informatie, doorverwijzen en bemiddelen

Een onderdeel van de begeleiding van de uitgenodigde vluchtelingen is het bieden van informatie en doorverwijzen naar andere instellingen. Op deze manier worden de vluchtelingen wegwijs gemaakt in de Nederlandse samenleving. Ook leren zij op deze manier om zelfstandig te bewegen in de samenleving. Het bieden van informatie begint al op de eerste dag van aankomst in de gemeente. De vluchtelingen worden ondersteund bij het aanvragen van de juiste documenten voor financiële middelen en voorzieningen. Daarna wordt hun nieuwe woning getoond en ontvangen ze hierover de nodige uitleg. In de dagen die daarop volgen, krijgen de vluchtelingen informatie over de buurt, culturele aspecten, gezondheidszorg, onderwijs, vrijetijdsbesteding en andere onderwerpen waarmee ze te maken gaan krijgen.

“Ik merkte dat ik omgaan met financiën lastig vond: huur betalen, zorgverzekering regelen. Het meeste geld dat je krijgt, gaat daar naartoe. Daar had ik veel vragen over.”

Vluchteling uit Eritrea

“Om te zorgen dat de financiën op orde blijven, zorgen we ervoor dat sommige stromen automatisch lopen. Rekeningen gaan via automatische incasso en de huur en verzekering worden door de gemeente ingehouden. Bij sommigen gaat het geld naar mijn rekening, dan maak ik per week wat naar ze over. Ik kijk ook elke dag even op hun rekening of ze iets geks gedaan hebben.”

Vrijwilliger

Als vluchtelingen een vraag hebben die de vrijwilliger niet kan beantwoorden, kan deze er ook voor kiezen om de vluchteling door te verwijzen. In de meeste gevallen wordt er doorverwezen bij een medische vraag. Ook wordt er soms doorverwezen naar de sociale dienst of een instantie voor vrijwilligerswerk. In andere gevallen is doorverwijzen niet voldoende, dan moet er ook bemiddeld worden, zoals af en toe gebeurt bij het zoeken naar werk of een taalstage.

In de groepsgesprekken is door sommige uitgenodigde vluchtelingen ook de wens naar gezinshereniging geuit. Bij vragen van uitgenodigde vluchtelingen over gezinshereniging kan VluchtelingenWerk informatie bieden over de mogelijkheden en de procedure. Ook voert VluchtelingenWerk intensief overleg met het IND over dit onderwerp en treedt zij vaak als bemiddelaar op. In sommige gevallen signaleert een lokale VW-afdeling dat gezinshereniging nodig is; aan deze gevallen wordt dan extra aandacht besteed, bijvoorbeeld door te lobbyen voor een snellere procedure.⁹ Een geïnterviewde coördinator geeft aan dat zij uitgenodigde vluchtelingen met de wens dat een familielid naar Nederland komt, doorverwijst naar een advocaat. Uit de interviews met coördinatoren en vrijwilligers komt gezinshereniging als onderwerp nauwelijks naar voren. Dit lijkt erop te wijzen dat dit ofwel voor hen geen organisatorisch knelpunt vormt ofwel dat zij weinig ervaring hiermee hebben.

5.8 Tot slot

De coördinatoren en vrijwilligers hebben over het algemeen een goed beeld van de problematiek die bij de uitgenodigde vluchtelingen speelt. Er wordt geprobeerd de begeleiding daar zo goed mogelijk op aan te passen. In de fase voor de komst van de uitgenodigde vluchtelingen wordt ervoor gezorgd dat de woning voor de uitgenodigde vluchtelingen gereed is. VluchtelingenWerk werkt hierbij onder meer samen met de betreffende gemeente en een woningcorporatie. Zodra de uitgenodigde vluchtelingen arriveren in de gemeente, richt VluchtelingenWerk zich vooral op de begeleiding van de vluchtelingen bij aspecten van het dagelijkse leven, ondersteuning bij taalgerelateerde problemen (zoals hulp bij administratieve zaken), en het bieden van informatie over medische zorg en hierbij begeleiden. De rol die VluchtelingenWerk bij het vinden van een baan kan spelen, is beperkt. Aan uitgenodigde vluchtelingen wordt verteld dat het vinden van een baan heel lastig is en dat kennis van de Nederlandse taal de eigen baankansen kan vergroten.

⁹ VluchtelingenWerk Nederland, Jaarverslag 2011.

6 VERBETERPUNTEN OPVANG

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de potentiële verbeterpunten die uitgenodigde vluchtelingen noemen ten aanzien van de opvang die zij van VluchtelingenWerk ontvangen. Ook wordt beschreven welke verbeterpunten er ten aanzien van de opvang zijn volgens vrijwilligers en coördinatoren van lokale VW-afdelingen.

6.1 Verbeterpunten volgens uitgenodigde vluchtelingen

In de groepsgesprekken met uitgenodigde vluchtelingen is gevraagd naar hun ervaringen met de opvang die zij hebben gekregen van VluchtelingenWerk Nederland. Over het algemeen zijn alle uitgenodigde vluchtelingen zeer tevreden met de vormen van ondersteuning die zij (hebben) ontvangen van de lokale VW-afdelingen.

“VluchtelingenWerk regelt alles wat we nodig hebben. Het is onze taak om Nederlands te leren.”

Vluchteling uit Sri Lanka

“Ik ben wel tevreden over de ondersteuning van VluchtelingenWerk. De geboden ondersteuning is volgens mij alles wat VluchtelingenWerk zou kunnen doen.”

Vluchteling uit Bhutan

Als men de vluchtelingen op een directe manier vraagt naar mogelijke wensen of verbeterpunten, dan geven zij in eerste instantie aan dat zij die niet hebben omdat ze erg tevreden zijn met de begeleiding die ze van VluchtelingenWerk krijgen. Ze realiseren zich dat ze intensief begeleid worden en op deze manier al veel hulp krijgen. In sommige groepsgesprekken vragen uitgenodigde vluchtelingen zelf om suggesties voor potentiële verbeterpunten, omdat ze niet weten voor welke soort ondersteuning zij nog meer in aanmerking zouden kunnen komen. Na doorvragen bij thema's als 'ervaring met de begeleiding' en 'problemen' blijkt dat er wel degelijk verbeterpunten zijn. Sommige verbeterpunten en wensen zijn heel concreet (een computer), andere zijn wat abstracter (meer vrienden). De aard van deze wensen is over het algemeen zodanig dat VluchtelingenWerk er niet in zal kunnen voorzien, maar daarbij wel een bemiddelende rol kan vervullen. In de volgende subparagrafen wordt kort ingegaan op de volgende wensen/verbeterpunten van uitgenodigde vluchtelingen.

Taalles en taalcoach

De vluchtelingen realiseren zich goed dat het belangrijk is om de Nederlandse taal te beheersen. Velen zouden hierbij meer ondersteuning willen. Zo kwam naar voren dat ze graag meer uren onderwijs zouden krijgen in de Nederlandse taal. Twee tot vier dagen inburgeringscursus per week vinden ze te weinig. Uitgenodigde vluchtelingen die geen taalcoach hebben, zouden dit wel graag willen. Voor VluchtelingenWerk betekent dit dat er vraag is naar meer taalcoaches of naar samenwerking met een organisatie die deze kan verzorgen. Verder zou VluchtelingenWerk zich richting gemeenten of de landelijke overheid sterk kunnen maken voor intensievere inburgeringscursussen.

Opleiding

In de groepsgesprekken komt verder het onderwerp doorstuderen aan bod. In hoofdstuk 5 werd al genoemd dat hoger opgeleide uitgenodigde vluchtelingen door het COA in contact worden gebracht met de Stichting voor Vluchteling Studenten UAF. Deze stichting kijkt vervolgens of het volgen van een studie in Nederland voor deze vluchtelingen een reële mogelijkheid is. Uit de groepsgesprekken komt naar voren dat veel vluchtelingen hoopten dat ze in Nederland een praktische opleiding konden volgen of in hun eigen vakgebied konden doorstuderen. Eenmaal in Nederland aangekomen blijkt dat dit lang niet voor iedereen werkelijkheid zal worden. Hierbij speelt ook mee dat de informatie die ze in het vluchtelingenkamp kregen soms tot (te) hoge verwachtingen leidt. Graag zouden ze meer duidelijkheid willen over wat er wel en niet mogelijk is en of de voorwaarden die aan studeren verbonden zijn voor hen haalbaar zijn. Uitgenodigde vluchtelingen die in het land van herkomst al een opleiding gevolgd hebben, vragen zich af of het diploma wel erkend wordt en, indien dat niet het geval is, of het anders mogelijk is de opleiding opnieuw te volgen. Er is op dit gebied nog een grote informatiebehoefte.

Werk

Hoewel uit de gesprekken met de vrijwilligers bleek dat de uitgenodigde vluchtelingen meestal nog niet toe zijn aan een (betaalde) baan, leeft deze wens wel onder de vluchtelingen. Zoals al eerder in dit rapport genoemd is, zouden zij graag zien dat VluchtelingenWerk of de gemeente hierbij een actievere bemiddelende rol spelen. Ook de geïnterviewde vrijwilligers geven aan dat begeleiding bij (het vinden van) arbeid wenselijk is. Verder zou er nagedacht kunnen worden over een manier om het eigen initiatief onder de vluchtelingen op dit gebied te stimuleren.

Sociale contacten

Ook het opdoen van sociale contacten, vooral met Nederlanders, was een van de problemen die het meest genoemd werd. Hierbij geven de vluchtelingen aan dat VluchtelingenWerk een actieve bemiddelende rol zou kunnen spelen. Zo zouden sommige uitgenodigde vluchtelingen het waarderen wanneer een buurt- of wijkfeest wordt georganiseerd, zodat men elkaar beter kan leren

kennen. Ook wensen uitgenodigde vluchtelingen subsidies voor sociale activiteiten, zoals het lidmaatschap van een sportvereniging. Het verstrekken van dergelijke subsidies is een verantwoordelijkheid van de gemeente. VluchtelingenWerk zou op dit gebied vooral als tussenpersoon op kunnen treden.

Huisvesting

De meeste uitgenodigde vluchtelingen zijn tevreden over de huisvesting. Voor vluchtelingen die niet tevreden zijn, is het moeilijk een andere oplossing te vinden, omdat VluchtelingenWerk zelf geen andere woningen kan aanbieden. Toch bestaat onder de vluchtelingen die geen passende huisvesting hebben de vraag of VluchtelingenWerk meer zou kunnen bemiddelen bij de woningcorporatie.

6.2 Verbeterpunten vrijwilligers en coördinatoren

Ook de medewerkers van de lokale VW-afdelingen hebben verbeterpunten aangedragen. Uit de gesprekken blijkt dat ze goed op de hoogte zijn van de aspecten die voorspoedig verlopen en welke aangepast zouden moeten worden. Zij noemden vooral verbeterpunten die moeten bijdragen aan het beter kunnen uitvoeren van de werkzaamheden.

Vorbereiding bij aankomst

De belangrijkste verbeterpunten hebben betrekking op de voorbereiding van de aankomst van de uitgenodigde vluchtelingen. Hiervoor moet veel georganiseerd en gecoördineerd worden. Als dit niet naar behoren is afgewikkeld op het moment dat de vluchtelingen arriveren, dan leidt dit tot ernstige hinder. Zo is in paragraaf 5.1 de problematiek rond de verblijfspots beschreven. Veel coördinatoren en vrijwilligers geven aan dat dit onderdeel essentieel is. De geïnterviewden geven aan dat een groot gedeelte van de problemen opgelost zou zijn als dit onderdeel beter verloopt. Om dit probleem aan te pakken, hopen ze op een betere samenwerking tussen het COA en de IND. Die zouden al in het vluchtelingenkamp moeten zorgen voor een correcte en complete informatieverzameling. Graag zouden de geïnterviewden dan ook zien dat VluchtelingenWerk Nederland druk zet op deze partijen, zodat dit aspect in de toekomst beter verloopt.

“We hebben een sofinummer en verblijfspots nodig, anders lopen wij vast. Ik vraag me echt af hoe het kan dat het zo loopt. Dit moet wel een voorbeeld zijn van slordig werken. Er gaat zo veel fout op dat gebied. Vluchtelingenwerk Nederland zou druk moeten blijven uitoefenen op het COA en de IND dat ze het zo goed mogelijk moeten voorbereiden.”

Vrijwilliger

Ook vinden de medewerkers van lokale VW-afdelingen dat er niet voldoende informatie voor een goede voorbereiding voorhanden is. Geïnterviewden geven aan dat zij zich regelmatig niet adequaat hebben kunnen voorbereiden op de komst van de uitgenodigde vluchtelingen, omdat zij informatie te laat kregen of omdat de informatie niet compleet was. Dit leidt er in de praktijk bijvoorbeeld toe dat een vluchtelingenfamilie die erg op elkaar leunt, te ver verspreid over de stad woont, dat twee vrouwen met psychische problemen niet adequaat zijn opgevangen en dat alleenstaande moeders vertraging hebben opgelopen bij de inburgeringscursus, omdat er geen kinderopvang was. Door een betere voorbereiding zouden deze problemen voorkomen kunnen worden. Geïnterviewden geven aan dat zij vooraf meer relevante informatie over de vluchtelingen willen krijgen. Graag worden zij in de toekomst meer betrokken bij het overleg tussen de gemeente en het COA.

Over het algemeen is er vooraf minder informatie beschikbaar over dossiervluchtelingen dan over missievluchtelingen. Uit de groeps gesprekken met uitgenodigde vluchtelingen komt echter niet naar voren dat dit verschil ook daadwerkelijk tot meer problemen bij de vluchtelingen leidt. Dat komt mogelijk doordat we maar een beperkt aantal dossiervluchtelingen geïnterviewd hebben. Het is echter ook denkbaar dat de consequenties van het ontbreken van informatie niet of nauwelijks verschillen tussen dossier- en missievluchtelingen.

Volgens de geïnterviewden zou VluchtelingenWerk Nederland zich sterk moeten maken bij de betreffende organisaties om betere informatie te verschaffen. Sommige geïnterviewde coördinatoren willen de afhankelijkheid van andere partijen liever helemaal omzeilen en stellen voor dat VluchtelingenWerk meegaat naar de vluchtelingenkampen. Hier kunnen ze dan zelf de benodigde informatie verzamelen. Als bijkomend voordeel noemen deze geïnterviewden dat ze een bijdrage kunnen leveren aan de CO-training.

“Het heeft drie maanden geduurd voordat er plaats was bij de kinderopvang. We hebben de kinderen die binnenkort komen, daarom nu al aangemeld. Maar ook als we hier niet op voorbereid zijn, moet er een oplossing te vinden zijn.”

Vrijwilliger

“Ik zit aan het eind van de keten, ik weet helemaal niet wat degenen voor mij doen. Er ging een roddel dat vluchtelingen konden kiezen om naar Nederland te komen en ook weer voor een ander land kunnen kiezen als het niet goed gaat. Dus heb ik zelf de UHNCR gemaild. Eigenlijk zou VluchtelingenWerk Nederland die informatie moeten verschaffen: wat er in het vluchtelingenkamp allemaal gebeurt, hoe er geselecteerd wordt en wat het COA doet.”

Vrijwilliger

Ondanks het belang van een goede voorbereiding, verwachten geïnterviewden niet dat een betere voorbereiding alle problemen oplost. Het

kan namelijk nog steeds voorkomen dat een probleem pas na aankomst duidelijk wordt. Een zo goed mogelijk contact met de gemeentelijke organisatie is van groot belang, aangezien die in de woonplaats de meeste hulp kan bieden. Geïnterviewden kunnen niet aangeven hoe de samenwerking met de gemeente verder verbeterd zou kunnen worden. Wel blijkt dat het hebben van een vaste, proactieve contactpersoon die bereid is tot overleg, bijdraagt aan een goede samenwerking met de gemeente.

Na aankomst van de uitgenodigde vluchtelingen

Over de gang van zaken nadat de vluchtelingen zijn aangekomen in de gemeente zijn geïnterviewde vrijwilligers en coördinatoren redelijk tevreden (afgezien van de kwestie rond de verblijfspas). Er is goed contact met de vluchtelingen en de gemeente. Ook is men over het algemeen te spreken over de woningen die de vluchtelingen toegewezen krijgen.

Na aankomst van de vluchtelingen begint voor de vrijwilligers het werk pas echt. In de interviews met vrijwilligers komt naar voren dat de eerste weken na aankomst veel energie van hen vergen, omdat zij de vluchtelingen veel praktische zaken moeten uitleggen. Vooral de vrijwilligers die de enige contactpersoon zijn voor een huishouden van uitgenodigde vluchtelingen, zouden hun taken graag met een collega willen delen. Uit de interviews met vrijwilligers blijkt verder dat zij regelmatig tegen onderwerpen aanlopen waar zij weinig kennis van hebben, bijvoorbeeld de precieze regels bij de belastingaangifte; meerdere vrijwilligers geven aan dat een vaste contactpersoon bij de Belastingdienst een grote hulp zou zijn. Als andere mogelijkheid hiervoor dragen ze aan dat dit onderdeel geheel zou kunnen worden overgenomen door iemand bij de gemeente of schuldhelpverlening. Geïnterviewden geven aan dat VluchtelingenWerk Nederland zou kunnen bemiddelen bij de overheid om deze taak te verlichten. Verder blijkt het uitleggen van de precieze situatie van uitgenodigde vluchtelingen aan instellingen erg tijdsintensief. Vrijwilligers merken dit op als ze zelf informatie van een instelling nodig hebben. VluchtelingenWerk Nederland kan hierbij volgens geïnterviewden behulpzaam zijn door een informatiefolder op te stellen en verspreiden onder de betrokken instanties (zoals de Belastingdienst).

Hieronder volgen nog enkele ideeën die door de vrijwilligers en coördinatoren als wens zijn geuit ter verbetering van de begeleiding na aankomst. Deze wensen zijn niet altijd even realistisch en behoren niet altijd tot het takenpakket van VluchtelingenWerk, maar ze geven wel een beeld van wat er nog speelt bij medewerkers van lokale VW-afdelingen.

“Het zou goed zijn als er een jobcoach voor de vluchtelingen beschikbaar is.”

Vrijwilliger

“Is het niveau van de inburgeringscursus wel voldoende? Ik hoor dat ze alleen maar achter de computer zitten en geen Nederlands hoeven te praten.”

Vrijwilliger

“Het zou mooi zijn als er geld is voor een terugkombijeenkomst. Dan kunnen wij hen een paar jaar later uitnodigen om te kijken hoe het gaat.”

Coördinator

“Het zou geweldig zijn als de gemeente of VluchtelingenWerk een busje regelt. Ik heb zelf geen auto en soms moet je toch echt ergens naartoe wat verder weg is.”

Vrijwilliger

Verbeterpunten voor VluchtelingenWerk Nederland

Uit de gesprekken met de vrijwilligers en coördinatoren zijn ook nog enkele punten naar voren gekomen als feedback voor VluchtelingenWerk Nederland. Men is over het algemeen te spreken over de informatievoorziening vanuit VluchtelingenWerk Nederland. Zo is er een informatieve nieuwsbrief, kan men op VluchtWeb – de digitale kennisdatabank van VluchtelingenWerk – alle benodigde informatie vinden en is het hoofdkantoor van VluchtelingenWerk Nederland goed bereikbaar bij vragen. Verder blijkt uit de gesprekken dat de vrijwilligers erg gemotiveerd zijn en hun werk graag verrichten. Toch hebben de medewerkers nog enkele wensen.

“Ik doe dit werk met mijn hart. Ook zit ik in een leuk team, samen zijn we sterk.”

Vrijwilliger

Sinds eind 2011 is er een draaiboek van het Landelijk Bureau van VluchtelingenWerk beschikbaar voor lokale VW-afdelingen. In dit draaiboek staat stap-voor-stap beschreven welke kennis nodig is en welke activiteiten ondernomen moeten worden om een goede begeleiding te kunnen bieden. Bij het draaiboek hoort een checklist waarin per activiteit een tijdsaanduiding benoemd wordt en waarop men kan aangeven welke onderdelen van de begeleiding uitgevoerd worden. Ook wordt in het draaiboek enige achtergrondinformatie geboden over de doelgroep uitgenodigde vluchtelingen.¹ Ondanks het bestaan van dit draaiboek heerst er bij sommige lokale VW-afdelingen toch onduidelijkheid over wat de begeleiding van de uitgenodigde vluchtelingen precies moet inhouden. Sommige lokale VW-afdelingen maken gebruik van het draaiboek van VluchtelingenWerk Nederland, andere lokale afdelingen hebben zelf een draaiboek opgesteld. Ook zijn er lokale VW-afdelingen die niet beschikken over een draaiboek; de precieze reden daarvan is onbekend. Volgens VluchtelingenWerk Nederland wordt die onbekendheid bij vrijwilligers mogelijk veroorzaakt doordat veel vrijwilligers slechts sporadisch een vluchtelingengezin moeten opvangen. Dit heeft te maken met het gegeven dat uitgenodigde vluchtelingen over zeer veel gemeenten verspreid worden gehuisvest. In de periode 1 juli 2011 tot september 2012 waren in niet minder dan 87 gemeenten uitgenodigde vluchtelingen gehuisvest.

¹ Draaiboek opvang en begeleiding uitgenodigde vluchtelingen VluchtelingenWerk Nederland, december 2011.

Bij lokale VW-afdelingen waar geen gebruik wordt gemaakt van het draaiboek, gaan de vrijwilligers vooral af op hun eigen inzichten van wat er gedaan moet worden. Uit de interviews blijkt dat er wel behoefte bestaat aan het draaiboek, zodat deze als checklist en naslagwerk gebruikt kan worden. Vooral de vrijwilligers willen weten wat er gedaan moet worden en in welke volgorde. De helft van de geïnterviewde vrijwilligers geeft aan niet goed op de hoogte te zijn van de diensten en activiteiten op de productenlijst van VluchtelingenWerk. Een enkele vrijwilliger zou ook graag een draaiboek per doelgroep willen, verschillend naar leeftijd, opleidingsniveau en/of herkomstland.

Er bestaat overigens niet alleen behoefte aan een soort uniforme checklist. Een enkele vrijwilliger vraagt zich af hoe intensief de begeleiding moet zijn op emotioneel vlak. De één betreft de uitgenodigde vluchtelingen meer bij zijn of haar persoonlijke leven dan de ander. Een vrijwilligster geeft aan dat het emotioneel veel van haar vergt als ze intensieve begeleiding biedt. Een andere vrijwilliger mist een format voor het persoonlijke contact en hoe de signaleringsfunctie op te pakken.

In dit rapport is al eerder naar voren gekomen dat de vrijwilligers de begeleiding als tijdsintensief ervaren, vooral als er maar één contactpersoon per gezin is. Ze moeten dan prioriteiten stellen, zoals de vrijwilliger in het voorbeeld hieronder illustreert. Niet alleen de vrijwilligers zelf, maar ook vrijwel alle coördinatoren wensen meer capabele vrijwilligers. Alle coördinatoren geven echter aan weinig tijd te hebben voor het werven en selecteren van vrijwilligers. Geïnterviewden zouden graag hulp van VluchtelingenWerk Nederland hierbij krijgen, aangezien de landelijke organisatie volgens hen beter in staat is om met name in dit verband een gerichte campagne te voeren.

“Oudere vluchtelingen zijn een ‘verloren generatie’: het is de vraag in welke mate investeringen in hen nog wel voldoende nuttig zijn. De focus zou moeten liggen op de kinderen: zij moeten de ruimte hebben om zich in de toekomst te kunnen ontplooiën.”
Vrijwilliger

VluchtelingenWerk Nederland heeft volgens het projectplan van Project Uitgenodigde Vluchtelingen (zie hoofdstuk 2) op verschillende manieren ingezet op kennisoverdracht. Zo is er materiaal beschikbaar ten behoeve van de profilering van VluchtelingenWerk op landelijk en regionaal/lokaal niveau, zoals folders, voorbeeldbrieven, beeldmateriaal, media-uitingen en dergelijke. Ook zijn er vijf bijeenkomsten georganiseerd met betrokken regionale afdelingen van VluchtelingenWerk, die in het teken stonden van kennisoverdracht en -uitwisseling.

Uit de interviews met coördinatoren en vrijwilligers blijkt er echter nog steeds behoefte te bestaan aan (meer) uitwisseling van informatie. Genoemd wordt

dat filmpjes en ander interactief materiaal ontwikkeld zou kunnen worden door VluchtelingenWerk Nederland, dat vervolgens door de regionale stichtingen aangevuld kan worden met regiospecifiek materiaal. Qua voorlichtingsmateriaal zijn er nog twee coördinatoren met wensen:

“Ik zou graag lesmateriaal voor basis- en middelbare scholen willen hebben.”

Coördinator

“Ik wil graag over een goede pr-presentatie beschikken om VluchtelingenWerk te kunnen presenteren aan andere organisaties, om te laten zien wat we doen.”

Coördinator

Uit de interviews blijkt dat er ook behoefte bestaat aan goede cursussen voor de vrijwilligers, waardoor deze kunnen beschikken over meer kennis van de doelgroep vluchtelingen waarmee zij te maken hebben. Ook kunnen zij op die manier meer kennis krijgen van het bieden van professionele begeleiding.

Vanuit het Landelijk Bureau van VluchtelingenWerk Nederland is een specifieke cursus over de begeleiding van uitgenodigde vluchtelingen ontwikkeld. Veel vrijwilligers gaan echter uiteindelijk niet naar die cursus omdat zij, zoals een aantal coördinatoren aangeeft, ‘cursusmoe’ zijn, omdat de cursus op een te verre locatie plaatsvindt of vanwege tijdgebrek van de vrijwilligers. Het is volgens de coördinatoren erg moeilijk de vrijwilligers te motiveren voor cursusdagen. Hier wreekt zich dat uitgenodigde vluchtelingen over zoveel gemeenten worden uitgeplaatst. Voor een eenmalige of sporadische plaatsing lukt het niet om iedere vrijwilliger eerst een cursus te laten volgen. VluchtelingenWerk zou zich bij het COA en het ministerie in grotere mate sterk kunnen maken voor een meer geconcentreerde uitplaatsing van uitgenodigde vluchtelingen in een kleinere groep gemeenten. Dan kan er bij de vrijwilligers beter kennis opgebouwd worden.

Ook de coördinatoren hebben behoefte aan (meer) informatie over uitgenodigde vluchtelingen, uitwisseling met collega’s en het horen van ervaringen van de uitgenodigde vluchtelingen zelf. Desondanks geeft ongeveer de helft van de coördinatoren aan hiervoor volstrekt geen tijd te hebben. Om toch zulke bijeenkomsten mogelijk te maken, stelt men voor deze in de eigen regio te houden, in plaats van op een centrale locatie in Nederland of in de Randstad. Eén coördinator stelt het volgende voor:

“Er moet een coördinator per aandachtsgebied in de regio komen die uitwisseling zoekt met andere regio’s over één bepaald onderwerp. Die gewonnen informatie kan diegene dan doorgeven aan de vrijwilligers in de regio.”

Coördinator

Tot slot noemen de medewerkers nog verbeterpunten op financieel gebied. Allen zouden liever over meer budget beschikken om de diensten beter uit te kunnen voeren. Ook wordt er geklaagd over wegvallende subsidies, in het bijzonder de zogenoemde '2 miljoen van Leers'. Gemeenten ontvangen tijdelijk extra gelden van € 2.000,- voor de maatschappelijke begeleiding van iedere volwassen uitgenodigde vluchteling (bovenop het reguliere bedrag van € 1.000,- per volwassene). Voor ieder vluchtelingenkind ontvangen gemeenten tijdelijk een extra bedrag van € 1.000,- voor maatschappelijke begeleiding (normaliter ontvangen zij hiervoor geen geldelijke middelen). De tijdelijke extra gelden zijn bedoeld voor de implementatie van het nieuwe opvangmodel voor uitgenodigde vluchtelingen. Deze '2 miljoen van Leers' zal volgens VluchtelingenWerk Nederland begin 2013 opraken. Ook geldt dat per 1 januari 2013 het inburgeringstelsel wijzigt, waardoor gemeenten alleen nog € 1.000,- voor maatschappelijke begeleiding voor iedere volwassen (uitgenodigde) vluchteling ontvangen. Dit betekent dat gemeenten geen extra financiering meer ontvangen voor de opvang van uitgenodigde vluchtelingen zodra de tijdelijke implementatiegelden begin 2013 op zijn.² Het is de vraag welke gevolgen dit zal hebben voor de bereidheid van gemeenten om uitgenodigde vluchtelingen te huisvesten.

"De gemeente wil van ons een gedetailleerdere kostprijsberekening zien om op basis daarvan te bepalen of ze meer zouden willen bijdragen. Nu kost het begeleiden van een uitgenodigde vluchteling 'bij benadering 2400 euro' dat is te vaag en te duur Ik zie ook liever één landelijke prijs, zodat het niet per gemeente verschilt. VluchtelingenWerk Nederland moet deze berekening opstellen."

Coördinator

Met ingang van 1 januari 2012 is de vergoeding van tolk- en vertaaldiensten voor de zorg vervallen. Uit de interviews komt naar voren dat de stopzetting hiervan een probleem vormt. Een coördinator geeft aan dat vooral in de beginfase behoefte bestaat aan een tolk, om vluchtelingen zich veilig te laten voelen. Op die manier is het eenvoudiger om erachter te komen wat er op medisch gebied bij een vluchteling speelt (zie ook onderstaand citaat); dit is van belang voor het vaststellen van de diagnose, maar ook bij de behandeling. Volgens VluchtelingenWerk Nederland hebben veel ziekenhuizen voor een eigen noodoplossing gezorgd voor het wegvallen van de centrale tolkensubsidie; grote ziekenhuizen financieren nu zelf de inzet van tolken. Bij huisartsenzorg en psychologische hulp vormt dit bijvoorbeeld wel nog een groot knelpunt. Vanwege het gebrek aan tolken worden medewerkers van lokale VW-afdelingen volgens VluchtelingenWerk Nederland veel vaker gevraagd mee te gaan met vluchtelingen naar zorgverleners ter vereenvoudiging van de communicatie. VluchtelingenWerk Nederland merkt op dat dit een bedenkelijke ontwikkeling in het kader van privacy is.

² Onlangs is bekend gemaakt dat gemeenten in 2013 naast de € 1000,- structureel tijdelijk nog € 1000,- extra krijgen voor de maatschappelijke begeleiding van vluchtelingen.

“Er is vooral in de beginfase behoefte aan een tolk. Mensen moeten zich veilig voelen om iets te kunnen zeggen. Je weet niet of je voldoende meekrijgt wat er allemaal speelt bij de gezinnen zo zonder tolk. Een tolk uit land van herkomst kan de cultuur en het gedrag ook beter uitleggen. Jammer dat de subsidie op tolken gekort is. Het allerbelangrijkste is nog wel de tolkentelefoon bij de huisarts, dat moet weer gesubsidieerd worden.”

Coördinator

6.3 Tot slot

In de groepsgesprekken met uitgenodigde vluchtelingen en de interviews met vrijwilligers en coördinatoren zijn enkele verbeterpunten ten aanzien van de opvang van uitgenodigde vluchtelingen genoemd. Alle uitgenodigde vluchtelingen zijn over het algemeen zeer tevreden met de vormen van ondersteuning die zij (hebben) ontvangen van VluchtelingenWerk. De vluchtelingen zien vooral verbeterpunten die hen moeten helpen om sneller en met meer succes een leven in Nederland op te bouwen. Zo willen ze meer begeleiding bij het leren van de Nederlandse taal, het opdoen van sociale contacten met Nederlanders, het (kunnen) volgen van een opleiding en/of het vinden van een baan. De medewerkers van VluchtelingenWerk wilden de uitgenodigde vluchtelingen vooral een goede start bieden. Daarvoor is het belangrijk dat zij beschikken over adequate achtergrondinformatie over de vluchtelingen vóór hun aankomst in de gemeente en dat de uitgenodigde vluchtelingen zo snel mogelijk beschikken over een verblijfspas. VluchtelingenWerk Nederland zou kunnen bemiddelen bij betrokken organisaties om zo goed mogelijke informatie aan te leveren aan lokale VW-afdelingen en om ervoor te zorgen dat vluchtelingen hun verblijfspas zo snel mogelijk ontvangen.

Coördinatoren en vrijwilligers laten zich iets minder positief uit over de opvang van uitgenodigde vluchtelingen; zij wijzen vooral op zaken die betrekking hebben op de organisatie van de opvang. De problematiek rond de verblijfspas dient opgelost te worden en zij willen beschikken over betere en tijdige informatie over uitgenodigde vluchtelingen voor een goede voorbereiding. Ook blijkt er bij lokale VW-afdelingen behoefte te bestaan aan een draaiboek dat als checklist en naslagwerk gebruikt kan worden; dit terwijl er sinds eind 2011 een draaiboek van het Landelijk Bureau van VluchtelingenWerk beschikbaar is gesteld voor lokale VW-afdelingen. Een ander genoemd knelpunt is dat vrijwilligers de ondersteuning van uitgenodigde vluchtelingen als tijdsintensief ervaren. Zowel vrijwilligers als coördinatoren wensen de inzet van meer capabele vrijwilligers. Tot slot bestaat er, ondanks verschillende activiteiten van VluchtelingenWerk Nederland op dit terrein, nog steeds behoefte aan (meer) uitwisseling van informatie.

7 CONCLUSIES

Nederland is een van de 22 landen in de wereld die volgens een programma van de UNHCR vluchtelingen uitnodigen om zich te komen vestigen in hun land. Jaarlijks worden circa vijfhonderd vluchtelingen uitgenodigd door ons land. Medio 2011 is het Nederlandse opvangmodel ten behoeve van uitgenodigde vluchtelingen gewijzigd. Uitgenodigde vluchtelingen worden sindsdien – in tegenstelling tot in het verleden – direct na hun aankomst in ons land in een gemeente uitgeplaatst. Lokale VluchtelingenWerk-afdelingen vervullen een centrale rol in de opvang en begeleiding van deze uitgenodigde vluchtelingen.

RegioPlan heeft in opdracht van VluchtelingenWerk Nederland onderzocht hoe dit nieuwe opvangmodel in de praktijk verloopt. Het onderzoek moest antwoord geven op twee centrale onderzoeksvragen:

1. Wat is de ondersteuningsbehoefte van uitgenodigde vluchtelingen en hoe ervaart deze groep de opvang door VluchtelingenWerk?
2. Hoe ervaren coördinatoren en vrijwilligers van lokale VW-afdelingen de opvang van uitgenodigde vluchtelingen? Tegen welke problemen lopen zij op en zijn er in dit verband goede voorbeelden aan te geven?

Aan het begin van dit onderzoeksrapport is reeds benoemd dat een aantal aspecten mogelijk van invloed is geweest op de onderzoeksresultaten:

- De selectie van de doelgroep uitgenodigde vluchtelingen. De deelnemers aan de groepsgesprekken waren uitgenodigde vluchtelingen die ten hoogste sinds juli 2011 in Nederland wonen; zij zaten dus pas kort in een integratietraject.
- In de groepsgesprekken ontbraken vaak scherpste en duidelijkheid in de antwoorden van de uitgenodigde vluchtelingen als gevolg van hun gebrekkige kennis van de Nederlandse en/of Engelse taal.
- In de groepsgesprekken werd duidelijk dat uitgenodigde vluchtelingen bijzonder dankbaar zijn om in Nederland te kunnen wonen en ondersteund te worden.

7.1 Ervaringen uitgenodigde vluchtelingen

Problematiek uitgenodigde vluchtelingen

De Nederlandse taal vormt het grootste probleem voor uitgenodigde vluchtelingen zodra zij in Nederland arriveren. Ook op lange termijn vormt dit voor veel uitgenodigde vluchtelingen een groot probleem. Een gebrekkige kennis van het Nederlands is van invloed op zo veel andere aspecten van het leven in de Nederlandse samenleving. Een bepalende factor voor het leren van de taal is de leeftijd van uitgenodigde vluchtelingen: vooral voor ouderen is dit erg lastig. Naast leeftijd is ook het opleidingsniveau bepalend:

uitgenodigde vluchtelingen met een hoger opleidingsniveau zijn beter in staat en mogelijk eerder bereid om zich de Nederlandse taal eigen te maken dan vluchtelingen die een lage of zelfs geen opleiding hebben genoten.

Veel andere problemen waarmee uitgenodigde vluchtelingen in Nederland te maken hebben, hangen in meer of mindere mate samen met (het gebrek aan) kennis van de Nederlandse taal. Toch is ook een aantal andere zelfstandige problemen te benoemen:

- Het afhandelen van *administratieve zaken* vormt voor veel uitgenodigde vluchtelingen een groot knelpunt. Zij begrijpen niet wat er in brieven staat vanwege de Nederlandse taal, zijn onbekend met de instanties van wie zij de brieven ontvangen en weten niet precies welke acties van hen worden verwacht naar aanleiding van de informatie in brieven. Hoger opgeleiden hebben vaak meer ervaring met brieven van instanties en pakken de uitleg hierover ook sneller op.
- Het *vinden van een baan* vormt voor veel uitgenodigde vluchtelingen een groot probleem. De meeste uitgenodigde vluchtelingen komen in Nederland in een situatie terecht waarbij zij geen baan hebben; deze situatie kan vaak van lange duur zijn. Veel uitgenodigde vluchtelingen zouden graag een baan willen en zien het als probleem dat dit niet direct lukt. Oudere en minder gezonde vluchtelingen geven minder prioriteit aan het vinden van werk.
- Uitgenodigde vluchtelingen zien het opdoen van *sociale contacten* met Nederlanders ook als probleem. Naast het wegnemen van een gevoel van eenzaamheid is het willen oefenen van de Nederlandse taal een andere motivatie om contacten op te doen. Dit probleem geldt niet voor iedere uitgenodigde vluchteling: sommigen arriveren in een gemeente waar al veel andere vluchtelingen uit hun land van herkomst wonen (al dan niet familieleden). Wat deze problematiek betreft lijken verschillen tussen vluchtelingen naar leeftijd, land van herkomst en het opleidingsniveau nauwelijks van invloed te zijn.
- Een deel van de uitgenodigde vluchtelingen heeft te maken met *schuldenproblematiek*. Dit komt doordat zij niet goed weten om te gaan met het geld dat zij ontvangen en/of doordat zij in de meeste gemeenten maximaal worden gekort op hun uitkering vanwege de lening voor de inrichting van de woning. Zodra zij hun uitkering ontvangen, schaffen zij (te) dure spullen aan waardoor zij in financiële problemen kunnen komen. Het is niet duidelijk in welke mate de leeftijd van uitgenodigde vluchtelingen, hun land van herkomst en/of hun opleidingsniveau hierop van invloed zijn.
- De meeste uitgenodigde vluchtelingen lopen na aankomst in Nederland voortdurend tegen *praktische problemen in het dagelijkse leven* aan. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het doen van boodschappen in een supermarkt of om het bedienen van een wasmachine in het eigen huis. Het land van herkomst lijkt van invloed te zijn op de mate waarin dit probleem speelt.

- Voor veel uitgenodigde vluchtelingen is het lastig om *contact te leggen met organisaties en instellingen* zoals de gemeente, woningbouwcorporaties, kinderopvanginstellingen, gezondheidszorginstellingen en de huisarts. Men weet niet hoe men contact moet opnemen, moet eraan wennen dat een afspraak vaak niet meteen kan plaatsvinden, vindt dat er vaak een afspraak gemaakt moet worden, en/of vindt het lastig om uit te leggen wat precies het doel van de afspraak is. Dit probleem speelt vooral bij lager opgeleiden.

Behoefte aan opvang

De uitgenodigde vluchtelingen verwachten bij veel van bovengenoemde problemen dat zij hierbij ondersteund worden. Wat betreft de taalproblematiek verwachten vluchtelingen dat zij taallessen krijgen en/of hulp krijgen van taalcoaches die aan huis komen. Wat betreft de afhandeling van administratieve zaken verwachten zij dat zij hierbij begeleid worden en geïnformeerd worden over wat zij naar aanleiding van een bepaalde brief moeten doen; de behoefte aan ondersteuning hierbij neemt overigens wel na enige tijd af. Uitgenodigde vluchtelingen verwachten verder dat zij geïnformeerd worden over de mogelijkheden om een baan te krijgen en hierbij bemiddeld worden. Zij verwachten ook begeleiding bij praktische problemen in het dagelijkse leven, evenals bij het leggen van contacten met organisaties en instellingen; de behoefte aan ondersteuning op deze terreinen neemt na enkele maanden af.

Overigens is gebleken dat veel uitgenodigde vluchtelingen (te) hoge verwachtingen koesteren van hun verblijf in Nederland, vooral op het medische, materiële en carrièrevlak. Die te hoge verwachtingen hangen vaak samen met het gegeven dat uitgenodigde vluchtelingen maar weinig over Nederland weten op het moment dat zij in het vluchtelingenkamp te horen krijgen dat zij zich in ons land mogen hervestigen. Sommige vluchtelingen stellen hun verwachtingen bij naar aanleiding van de CO-training in het vluchtelingenkamp.

Ondersteuning door VluchtelingenWerk

Wanneer dit de taak van VluchtelingenWerk is, zorgt de lokale VW-afdeling ervoor dat de woning van uitgenodigde vluchtelingen in een Nederlandse gemeente beschikbaar en (deels) is ingericht voor hun komst in de gemeente. In principe is dit echter de verantwoordelijkheid van gemeenten; deze taak wordt soms aan andere organisatie uitbesteed of door gemeente zelf gedaan.

Ook wordt door lokale VW-afdelingen een uitkering, kinderbijslag, huurtoeslag en/of zorgtoeslag aangevraagd voor de uitgenodigde vluchtelingen, en worden zij ingeschreven bij een zorgverzekeraar en huisarts. Daarnaast wordt ervoor gezorgd dat de uitgenodigde vluchtelingen zo snel mogelijk worden ingeschreven bij een taalaanbieder waar zij een cursus krijgen. In veel gemeenten worden daarnaast taalcoaches geregeld die individuele ondersteuning verzorgen.

Medewerkers van de lokale VW-afdelingen begeleiden en informeren uitgenodigde vluchtelingen verder bij het afhandelen van administratieve zaken, praktische zaken in het dagelijkse leven en de contacten met organisaties en instellingen. Wat betreft werk informeert VluchtelingenWerk de uitgenodigde vluchtelingen voornamelijk over hun baankansen; bemiddeling naar werk vindt niet of nauwelijks plaats, omdat deze groep vluchtelingen nog maar kort in Nederland is en de taal nog niet machtig is.

Ook vervult VluchtelingenWerk een ondersteunende taak op het terrein van financiën. Hoewel uitgenodigde vluchtelingen hier zelf niet om vragen, geven medewerkers van lokale VW-afdelingen voorlichting over budgetbeheer; in sommige gevallen komt het ook voor dat het geld van uitgenodigde vluchtelingen voor een deel daadwerkelijk wordt beheerd. Door controle op het uitgavenpatroon kan een ernstige schuldenproblematiek van uitgenodigde vluchtelingen worden voorkomen.

Uitgenodigde vluchtelingen zijn over het algemeen zeer tevreden over de verschillende vormen van ondersteuning die zij van VluchtelingenWerk ontvangen. In de groeps gesprekken komen zij dan ook pas na herhaaldelijk doorvragen met enige wensen en/of verbeterpunten ten aanzien van de opvang door VluchtelingenWerk. Sommige uitgenodigde vluchtelingen zien graag al in een eerder stadium een actievere bemiddelende rol van VluchtelingenWerk bij het zoeken naar een baan. Daarnaast hebben uitgenodigde vluchtelingen in sommige gemeenten geen taalcoach; deze vluchtelingen zouden graag alsnog een taalcoach willen hebben.

Beoordeling ondersteuning VluchtelingenWerk

De ondersteuning die door VluchtelingenWerk aan uitgenodigde vluchtelingen wordt geboden, kan over het geheel genomen positief beoordeeld worden. In de meeste gevallen voert VluchtelingenWerk haar taken ten aanzien van de opvang en begeleiding van uitgenodigde vluchtelingen uit. De volgende tabel geeft weer hoe VluchtelingenWerk haar taken ingevuld heeft en bij welke terreinen enige kanttekeningen geplaatst kunnen worden.

Tabel 7.1 Invulling van taken van VluchtelingenWerk

Taken	Invulling
<ul style="list-style-type: none"> Het inrichten van de woning van uitgenodigde vluchtelingen (facultatief) 	Deze taak wordt zonder noemenswaardige problemen uitgevoerd.
<ul style="list-style-type: none"> Monitoring van de huisvesting van uitgenodigde vluchtelingen 	Deze taak wordt zonder noemenswaardige problemen uitgevoerd.
<ul style="list-style-type: none"> Organiseren van medische zorg, onderwijs en inkomen 	Deze taak wordt uitgevoerd, met de kanttekening dat een late afgifte van de verblijfspas de organisatie van medische zorg, onderwijs en inkomen bemoeilijkt.
<ul style="list-style-type: none"> Werven, scholen en trainen van vrijwilligers 	Deze taak wordt uitgevoerd, met de kanttekeningen dat behoefte bestaat aan meer vrijwilligers, op sommige terreinen sprake is van een kennisprobleem bij vrijwilligers, en dat vrijwilligers onvoldoende gemotiveerd zijn voor cursussen wanneer het gaat om een sporadische plaatsing van een uitgenodigde vluchteling.
<ul style="list-style-type: none"> Informerende van de directe omgeving en overige netwerkpartners en het afstemmen van taken 	Deze taak wordt zonder noemenswaardige problemen uitgevoerd.
<ul style="list-style-type: none"> Voorlichting geven over en wanneer nodig begeleiding bij doorverwijzing bij aanvraag gezinshereniging 	Deze taak wordt, voor zover hier zicht op bestaat, zonder noemenswaardige problemen uitgevoerd.
<ul style="list-style-type: none"> Voorlichting geven over en wanneer nodig begeleiding bij doorverwijzing bij gezondheid(szorg) 	Deze taak wordt uitgevoerd, met de kanttekening dat het wegvallen van de vergoeding van tolk- en vertaaldiensten voorlichting en begeleiding bemoeilijkt. Met betrekking tot preventieve voorlichting is onduidelijk wie in de gemeente de taak van de GGD in de centrale opvang overneemt.
<ul style="list-style-type: none"> Voorlichting geven over en wanneer nodig begeleiding bij doorverwijzing bij onderwijs/welzijn/vrije tijd 	Deze taak wordt zonder noemenswaardige problemen uitgevoerd.
<ul style="list-style-type: none"> Inburgering, onderwijs, werk en begeleiden bij het betrekken van de woning 	Deze taak wordt uitgevoerd, met de kanttekening dat vluchtelingen worden geïnformeerd over hun baankansen, maar bemiddeling naar werk niet of nauwelijks plaatsvindt in het eerste jaar.
<ul style="list-style-type: none"> Begeleiden naar instellingen, voor het verkrijgen van de nodige documenten, inkomen en voorzieningen 	Deze taak wordt uitgevoerd, met de kanttekening dat een late afgifte van de verblijfspas deze begeleiding bemoeilijkt.
<ul style="list-style-type: none"> Begeleiden bij het dagelijks leven 	Deze taak wordt zonder noemenswaardige problemen uitgevoerd, al blijkt wel dat begeleiding van risicogroepen (ouderen en laagopgeleiden) relatief lastig is.
<ul style="list-style-type: none"> Zo nodig ondersteunen van gezinsherenigingsprocedure 	Deze taak wordt, voor zover hier zicht op bestaat, zonder noemenswaardige problemen uitgevoerd, al is soms sprake van hoge verwachtingen die niet kunnen worden ingelost.
<ul style="list-style-type: none"> Signaleren van individuele zaken die een belemmering vormen voor de veiligheid, gezondheid en participatie van de vluchtelingen 	Deze taak wordt zonder noemenswaardige problemen uitgevoerd.

7.2 Ervaringen coördinatoren en vrijwilligers

Problematiek uitgenodigde vluchtelingen

De coördinatoren en vrijwilligers van lokale VW-afdelingen hebben over het algemeen een goed beeld van de problematiek die bij de uitgenodigde vluchtelingen speelt. Zij zien dezelfde problemen als die door uitgenodigde vluchtelingen zelf zijn aangegeven. De Nederlandse taal wordt als belangrijkste probleem gezien. Het afhandelen van administratieve zaken, het vinden van een baan, het opdoen van sociale contacten, praktische problemen in het dagelijkse leven, het leggen van contact met organisaties en instellingen, en de schuldenproblematiek bij een deel van de uitgenodigde vluchtelingen, worden door medewerkers van lokale VW-afdelingen daarnaast als belangrijkste problemen genoemd.

Ondersteuning door VluchtelingenWerk

Medewerkers van lokale VW-afdelingen proberen de opvang en begeleiding zo goed mogelijk aan te passen aan de problemen van uitgenodigde vluchtelingen. VluchtelingenWerk werkt in de fase voor de komst van de uitgenodigde vluchtelingen onder meer samen met de betreffende gemeente en een woningcorporatie. In deze fase wordt ervoor gezorgd dat de woning voor de uitgenodigde vluchtelingen gereed is zodra zij in de betreffende gemeente arriveren. In de periode daarna richt VluchtelingenWerk zich vooral op de begeleiding van uitgenodigde vluchtelingen bij aspecten van het dagelijkse leven, ondersteuning bij taalgerelateerde problemen (zoals hulp bij administratieve zaken) en het informeren van informatie over medische zorg.

De ervaringen van coördinatoren en vrijwilligers van lokale VW-afdelingen met de opvang van uitgenodigde vluchtelingen zijn overwegend positief. Niet alle problemen die door de vluchtelingen worden benoemd, zijn echter meteen oplosbaar. Het gebrek aan mogelijkheden hiertoe hangt samen met vier aspecten:

- *Beperkt mandaat van de opvang.* Het productenpakket van VluchtelingenWerk beperkt zich op hoofdlijnen tot begeleiden, informeren en opvang.
- *Hardnekkigheid van integratieproblematiek.* Voor een deel van de uitgenodigde vluchtelingen is en blijft het zeer lastig om te integreren in de Nederlandse samenleving. Sommigen zullen er niet in slagen in Nederland een zelfstandig bestaan op te bouwen. Deze groep heeft geruime tijd ondersteuning op verschillende vlakken nodig. Dit geldt vooral voor ouderen en lager opgeleiden.
- *Kennislacune bij vrijwilligers.* In de praktijk maakt niet iedere vrijwilliger gebruik van de beschikbare kennis binnen de organisatie van VluchtelingenWerk. Zo is bijvoorbeeld niet iedere vrijwilliger bekend met het bestaan van het draaiboek, zoals ontwikkeld door VluchtelingenWerk Nederland. Dit kennisprobleem kan van invloed zijn op de kwaliteit van de opvang.

- *Samenwerking met andere organisaties.* VluchtelingenWerk is bij de ondersteuning van uitgenodigde vluchtelingen afhankelijk van een aantal andere organisaties. Hieronder volgt een aantal voorbeelden:
 - Het aanbod van activiteiten en diensten door de lokale VW-afdelingen hangt af van de afspraken met de gemeente. Hierdoor komt het bijvoorbeeld voor dat niet in alle gemeenten een taalcoach beschikbaar is voor uitgenodigde vluchtelingen.
 - VluchtelingenWerk is afhankelijk van een tijdige afgifte van de verblijfsdocumenten voor de uitgenodigde vluchtelingen. Wanneer deze langer op zich laat wachten dan gewenst, dan is het niet mogelijk om bepaalde andere zaken te regelen voor de uitgenodigde vluchtelingen: het openen van een bankrekening, het inschrijven bij een zorgverzekeraar en het aanvragen van kinderbijslag, huurtoeslag en/of zorgtoeslag. Behalve organisatorische problemen voor de lokale VW-afdelingen, kan dit ook voor problemen voor de uitgenodigde vluchtelingen zorgen: zij zijn daardoor voor een bepaalde periode afhankelijk van contant huishoudgeld.
 - Medewerkers van lokale VW-afdelingen zijn van mening dat zij in de fase voor aankomst van de vluchtelingen niet beschikken over voldoende informatie om een goede voorbereiding te organiseren. Informatie over uitgenodigde vluchtelingen komt te laat of is niet compleet, wat een negatieve impact kan hebben op de kwaliteit van de opvang.

7.3 Aanknopingspunten voor verbetering

Uit het onderzoek komt naar voren dat de opvang van uitgenodigde vluchtelingen op hoofdlijnen goed verloopt. Bepaalde aspecten met betrekking tot de opvang van uitgenodigde vluchtelingen kunnen echter verbeterd worden. De onderzoeksbevindingen die in deze rapportage zijn gepresenteerd, bieden enkele aanknopingspunten voor verbetering van de opvang van uitgenodigde vluchtelingen.

Betere informatievoorziening vanuit het COA

De opvang van uitgenodigde vluchtelingen kan verder worden verbeterd wanneer het COA zorgt voor een betere informatievoorziening richting lokale VW-afdelingen. Momenteel beschikken de lokale afdelingen vaak te laat over relevante informatie voor een goede voorbereiding van de komst van uitgenodigde vluchtelingen in een gemeente. Ook komt het voor dat zij incomplete informatie ontvangen. Een betere informatievoorziening kan leiden tot een verbetering van het integratieproces van uitgenodigde vluchtelingen in Nederland. VluchtelingenWerk Nederland zou zich bij het COA sterk kunnen maken voor een betere en tijdige informatievoorziening.

Verbetering van verwachtingsmanagement

Het onderzoek heeft duidelijk gemaakt dat veel uitgenodigde vluchtelingen voor hun komst naar Nederland (te) hoge verwachtingen koesteren van hun verblijf in dit land, vooral op het medische, materiële en carrièrevlak. Ondanks de uitgebreide CO-training, die mede gericht is op het bijstellen van de verwachtingen van uitgenodigde vluchtelingen, blijkt dus dat zij toch (te) hoge verwachtingen hebben. Kennelijk vormt dit een hardnekkig probleem; gemeenten en maatschappelijke organisaties moeten hierover geïnformeerd worden. Daarnaast zou nader bekeken moeten worden hoe de huidige CO-training aangepast kan worden om aan deze problematiek tegemoet te komen.

Uitplaatsing in gemeenten met vluchtelingen uit zelfde land van herkomst

Bij de uitplaatsing van uitgenodigde vluchtelingen in een gemeente zou meer rekening gehouden kunnen worden met steden waar al veel andere uitgenodigde vluchtelingen uit hetzelfde land van herkomst wonen. Hiermee kan worden voorkomen dat vluchtelingen die in Nederland arriveren, in een sociaal isolement geraken. Ook kunnen uitgenodigde vluchtelingen dan beter ondersteund worden door andere vluchtelingen, bijvoorbeeld bij praktische zaken in het dagelijkse leven, het leggen van contact met organisaties/instanties/(zorg)instellingen en/of bij administratieve zaken. Dit neemt bovendien veel werk uit handen van de lokale VW-afdelingen. Gemeenten zouden ook beleid kunnen ontwikkelen om het sociaal isolement van uitgenodigde vluchtelingen te voorkomen, onder meer via subsidie-mogelijkheden voor deelname aan sport- en verenigingsactiviteiten en door het stimuleren van vrijwilligerswerk door uitgenodigde vluchtelingen.

Aanbod van taalles snel na aankomst in Nederland

Gezien het belang van goede kennis van de Nederlandse taal voor uitgenodigde vluchtelingen, is het opmerkelijk en onwenselijk dat niet iedere vluchteling meteen na aankomst taalles krijgt. In sommige gevallen duurt het enkele maanden voordat een vluchteling taalles krijgt, terwijl gemeenten al maanden van te voren weten wanneer een vluchteling arriveert. Vanuit hun verantwoordelijkheid voor de integratie en inburgering van uitgenodigde vluchtelingen moeten gemeenten in grotere mate erop inzetten dat vluchtelingen zo snel mogelijk na aankomst in Nederland taalles krijgen.

Sterk maken voor terugkeer vergoeding van tolk- en vertaaldiensten

Uit het onderzoek is verder naar voren gekomen dat het vervallen van de vergoeding van tolk- en vertaaldiensten voor de zorg per 1 januari 2012 een knelpunt vormt, met name wat betreft de huisartsenzorg en psychologische hulp. De communicatie tussen uitgenodigde vluchtelingen loopt veel moeizamer zonder een tolk, waardoor een goede diagnose en behandeling bemoeilijkt kunnen worden. VluchtelingenWerk Nederland zou zich sterk kunnen maken bij de Nederlandse overheid voor de terugkeer van deze vergoeding van tolk- en vertaaldiensten.

Tijdelijke verblijfspas voor uitgenodigde vluchtelingen bij aankomst in Nederland

Uit het onderzoek is gebleken dat tijdige afgifte van verblijfsdocumenten voor uitgenodigde vluchtelingen een knelpunt vormt. In het geval dat verblijfsdocumenten niet tijdig worden verstrekt, is het voor lokale VW-afdelingen niet mogelijk om bepaalde relevante zaken voor de uitgenodigde vluchtelingen te regelen, zoals het openen van een bankrekening, het inschrijven bij een zorgverzekeraar of het aanvragen van huurtoeslag. Om dergelijke problemen te voorkomen zou de Nederlandse overheid kunnen bezien of uitgenodigde vluchtelingen bij aankomst in Nederland in het bezit van een tijdelijke verblijfspas gesteld kunnen worden.

Geconcentreerde uitplaatsing in kleiner aantal gemeenten

In de periode 1 juli 2011 tot september 2012 waren in niet minder dan 87 gemeenten uitgenodigde vluchtelingen gehuisvest. Door uitplaatsing in zoveel gemeenten lukt het in de praktijk niet om iedere vrijwilliger eerst een cursus te laten volgen voor een eenmalige of sporadische plaatsing van uitgenodigde vluchtelingen. VluchtelingenWerk zou zich bij het COA en het ministerie in grotere mate sterk kunnen maken voor een meer geconcentreerde uitplaatsing van uitgenodigde vluchtelingen in een kleinere groep gemeenten. Dit kan zorgen voor meer deskundigheid bij de begeleidende, de gemeentelijke en andersoortige organisaties.

Financiering opvang uitgenodigde vluchtelingen in 2013

Begin 2013 zullen de tijdelijke extra gelden die bedoeld zijn voor de implementatie van het nieuwe opvangmodel voor uitgenodigde vluchtelingen, opraken. Ook wijzigt per 1 januari 2013 het inburgeringstelsel waardoor gemeenten alleen nog € 1.000,- voor maatschappelijke begeleiding voor iedere volwassen (uitgenodigde) vluchteling ontvangen. Gemeenten krijgen daardoor geen extra financiering meer voor de opvang van uitgenodigde vluchtelingen.¹ Om de kwaliteit van de opvang en begeleiding van uitgenodigde vluchtelingen te waarborgen, is het van groot belang dat de financiering hiervan goed geregeld blijft in 2013.

In beeld houden van geïnterviewde uitgenodigde vluchtelingen

Tot slot kan het interessant zijn voor VluchtelingenWerk Nederland wanneer over een periode van één of twee jaar nogmaals groepsgesprekken plaatsvinden met dezelfde uitgenodigde vluchtelingen die aan dit onderzoek hebben deelgenomen. Op deze manier wordt inzichtelijk of de vluchtelingen nog steeds dezelfde problemen ervaren die zij in dit onderzoek hebben genoemd, ervaren, hoe bepaalde knelpunten zijn weggenomen, en hoe zij achteraf de opvang door VluchtelingenWerk beoordelen.

¹ Onlangs is bekend gemaakt dat gemeenten in 2013 naast de € 1000,- structureel tijdelijk nog € 1000,- extra krijgen voor de maatschappelijke begeleiding van vluchtelingen.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

Productbeschrijving opvang uitgenodigde vluchtelingen

Binnen de productbeschrijving van VluchtelingenWerk Nederland wordt een aantal concrete vormen van opvang en begeleiding benoemd. Dit zijn:

- dossieroverdracht en dossierkennis opbouwen;
- vrijwilligers werven, scholen en trainen;
- monitoren en afstemmen huisvesting;
- organiseren van medische zorg, onderwijs en inkomen;
- informeren van de directe omgeving en overige netwerkpartners, afstemmen op taken;
- (groepsgewijs) ontvangen in de gemeente en begeleiding naar hun woning;
- begeleiding bij betrekken van de woning en directe woonomgeving, met nadruk op veiligheid;
- inventariseren noodzaak (acute) medische zorg;
- (groepsgewijs) kennismaken met en uitleg geven over het doel van de begeleiding en taak van VluchtelingenWerk;
- begeleiden naar instellingen ter verkrijging van de nodige documenten, financiën en voorzieningen;
- informeren over en ondersteunen bij praktische zaken in hun leefomgeving, met nadruk op veiligheid;
- begeleiden bij het dagelijks leven (boodschappen, geldzaken, medische zorg, onderwijs, kinderopvang et cetera);
- voorlichten over en ondersteunen bij aanvraag gezinshereniging;
- (groepsgewijs) voorlichten op het gebied van gezondheid;
- (groepsgewijs) voorlichten over onderwijs, welzijn en (vrije)tijdsbesteding;
- initiëren en stimuleren van (collectieve) culturele en sociale activiteiten;
- signaleren van individuele zaken, gezins- en persoonlijke opvoedingsproblemen, die een belemmering vormen voor de veiligheid, gezondheid, welzijn en maatschappelijke participatie van vluchtelingen;
- informeren over en voorbereiden op inburgering, onderwijs, arbeid. Doorverwijzen naar en bemiddelen tussen vluchtelingen, netwerkpartners en andere hulpverleners;
- monitoren van en belangen behartigen voor materiële rechtspositie.

Regioplan Beleidsonderzoek

Nieuwezijds Voorburgwal 35

1012 RD Amsterdam

T 020 531 531 5

F 020 626 519 9

E info@regioplan.nl

I www.regioplan.nl