

met de tijd geen raad?

• Onderzoek en advies decentrale programma's voor
zinnvolle tijdsbesteding van asielzoekers



Uitgave
Ministerie van
Welzijn,
Volksgezondheid en
Cultuur

Directie
Minderheden,
Vluchtelingen en
Asielzoekers

met de tijd geen raad?

• *Onderzoek en advies decentrale programma's voor
zinvolle tijdsbesteding van asielzoekers*

drs. I. Sewandono, met medewerking
van drs. M. van der Gugten

Het onderzoek is in opdracht van het ministerie van WVC
uitgevoerd door Sewandono - Beleidsvorming, Onderzoek en
Reorganisaties BV, Bussum, in samenwerking met Van Dijk,
Van Soomeren en Partners BV, Amsterdam

W
E L
Z I J N
V O L K S
G E Z O N D
H E I D E N
C U L T U U R

Inhoud

	pag.
Voorwoord	1
Samenvatting en aanbevelingen	3
1 Drie gefaseerde doelstellingen voor zinvolle tijdsbesteding	4
2 Voorbeeldprojecten	5
3 Onderzoek naar maatschappelijke barrières voor marginale groepen	5
4 De inrichtingsmix: lokale organisatie en beheer van programma's en projecten, en bovenlokale of regionale gebruikmaking	5
5 Subsidieregelingen	6
6 Onderlinge informatie gemeenten	6
7 Publieke informatievoorziening	6
8 Behoeftenonderzoek en op de plaatselijke situatie toegespitst haalbaarheidsonderzoek	6
9 Eigen bijdrage	6
10 Beroepsvorming	7
1 Inleiding	9
1.1 Aanleiding tot het onderzoek	9
1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen	10
1.3 Onderzoeksopzet	10
1.4 Verantwoording	11
1.5 Begeleidingscommissie	12
2 Beschrijving per lokatie	13
2.1 Inleiding	13
2.2 Achtkarspelen	13
2.3 Anna Paulowna	14
2.4 Eckelrade	16
2.5 Enschede	18
2.6 Haarlem	20
2.7 Langedijk	22
2.8 Overijssel	23
2.9 Rotterdam	24
2.10 Wijchen	28
2.11 Zaltbommel	30
3 Analyse van onderzoeksgegevens	33
3.1 Inleiding	33
3.2 Doelgroep	33
3.3 Doelstellingen	33
3.4 Aard en inhoud van de activiteiten	35
3.5 Knelpunten bij de uitvoering	37
3.6 Organisatievorm	41
3.7 Financiering	42

Inhoud (vervolg)

	pag.
4 Randvoorwaarden voor de effectieve inrichting van programma's voor zinnvolle tijdsbesteding	45
4.1 Inleiding	45
4.2 Vorming van een toekomstperspectief (conditie 1)	45
4.3 Bieden van een brede introductie en oriëntatie (conditie 2)	45
4.4 Nadere afstemming van vraag en aanbod (conditie 3)	45
4.5 Schakelen van kortdurende deeltrajecten (conditie 4)	46
4.6 Versterken van het maatschappelijk draagvlak (conditie 5)	46
4.7 Bevorderen van de regionale samenwerking (conditie 6)	47
4.8 Het betrekken van individuele asielzoekers en zelforganisaties in de organisatie van de activiteiten (conditie 7)	47
5 Bouwstenen voor de inhoudelijke inrichting van programma's voor zinnvolle tijdsbesteding	49
5.1 Inleiding	49
5.2 Basisintroductie	49
5.3 Oriëntatieperiode	51
5.4 Leer-werkprojecten	52
5.5 Bouwstenen in schema	53
6 Draaiboek voor de organisatorische inrichting van programma's voor zinnvolle tijdsbesteding en een overzicht van mogelijke begrotingsposten	55
6.1 Inleiding	55
6.2 Inventarisatie (fase 1)	55
6.3 Haalbaarheid/besluitvorming (fase 2)	56
6.4 Ontwerp en inrichting (fase 3)	56
6.5 Uitvoering (fase 4)	56
6.6 Evaluatie en nazorg (fase 5)	57
6.7 Overzicht van mogelijke begrotingsposten per cursusonderdeel	57
Bijlagen	
1 Handleiding voor de eerste gespreksronde in de 10 lokaties	58
2 Gesprekspartners op diverse lokaties	60

Voorwoord

Dit onderzoek is gericht op het aanbod van voorzieningen voor asielzoekers. Het is uitgevoerd in opdracht van de afdeling Opvang asielzoekers van het ministerie van Welzijn Volksgezondheid en Cultuur (WVC).

De doelstelling van het ministerie is om meer zicht te krijgen op decentrale activiteiten en voornemens, die zijn gericht op zinvolle tijdsbesteding voor asielzoekers in de decentrale opvang. De gemeenten zijn autonoom om deze programma's naar eigen inzicht in te richten, binnen het kader van de Regeling Opvang Asielzoekers (ROA).

Daartoe is door de onderzoekers Iwan Sewandono en Martin van der Gugten in een tiental door WVC geselecteerde lokaties (negen gemeenten en één provincie) een inventarisatie gemaakt van activiteiten en initiatieven gericht op zinvolle tijdsbesteding voor asielzoekers. Het onderzoek heeft zich afgespeeld in het najaar van 1990.

Het rapport is als volgt opgebouwd.

In de inleiding wordt het onderzoek nader toegelicht. Daarna valt de rapportage uiteen in twee delen, een onderzoeksverslag (hoofdstukken 2 en 3) en een ontwerpverslag (hoofdstukken 4, 5 en 6).

Hoofdstuk 2 omvat een beschrijving per lokatie van de activiteiten voor zinvolle tijdsbesteding die in de verschillende gemeenten worden georganiseerd, waarmee de eerste onderzoeksvraag (zie hoofdstuk 1.2 voor de probleemstelling en de daaruit afgeleide onderzoeksvragen) beantwoord wordt.

In hoofdstuk 3 worden deze lokale activiteitenprogramma's vervolgens geanalyseerd op basis van acht criteria, als beantwoording van de tweede onderzoeksvraag.

In hoofdstuk 4, 5 en 6 worden handreikingen geboden voor de gemeenten die binnen het kader van de ROA activiteiten willen gaan organiseren, waarmee de derde en vierde onderzoeksvraag beantwoord worden.

Om de leesbaarheid van het rapport te bevorderen zijn de aanbevelingen voor de organisatie van decentrale activiteiten die voortkomen uit hoofdstuk 3, tezamen met de samenvatting in een afzonderlijk hoofdstuk gepresenteerd.

De beoogde toegevoegde waarde van dit rapport is vierledig:

- 1 Er wordt een gebundeld signalement geboden van initiatieven op het gebied van zinvolle tijdsbesteding die in een tiental door het ministerie geselecteerde lokaties zijn opgezet.
- 2 Deze beschrijving wordt gevolgd door een nadere thematische analyse van de verzamelde informatie. Gezien de aard van dit onderzoek dragen de bevindingen een verkennend en hypothetisch karakter.

- 3 Op basis daarvan worden inhoudelijke bouwstenen geleverd voor beleidsvorming in gemeenten die binnen de termen van de ROA een samenhangend programma voor zinvolle tijdsbesteding voor asielzoekers willen aanbieden.
- 4 Behalve op de inhoud, wordt ook op het proces om te komen tot de inrichting van deze programma's ingegaan. Hiertoe worden randvoorwaarden geformuleerd en wordt een draaiboek gepresenteerd.

Bij het uitvoeren van het onderzoek stond de wens voor ogen dat bestaande initiatieven niet gefrustreerd zouden worden. Gestreefd is om juist nieuwe initiatieven uit te lokken en in voorkomende gevallen bij te dragen aan de motivatie om bestaande programma's te verbeteren. Wij hopen dat deze rapportage hieraan een bijdrage kan leveren.

Amsterdam/Bussum
mei 1991

Samenvatting en aanbevelingen

Samenvatting

In de meeste Nederlandse gemeenten wordt thans onderdak geboden aan asielzoekers. Gemiddeld duurt hun verblijf in deze zogenaamde 'decentrale opvang' zo'n twee jaren. Hierbij doen zich problemen voor rond verveling, een gebrek-kige tijdsindeling en het ontbreken van toekomstperspectieven, waardoor veel asielzoekers bij de dag leven. Om daar iets aan te doen, zijn in verschillende gemeenten initiatieven genomen om, aansluitend bij de mogelijkheden die de Regeling opvang asielzoekers biedt, programma's voor zinvolle tijdsbesteding te organiseren. De gemeenten zijn vrij om deze initiatieven naar eigen inzicht in te richten.

Omdat de Nederlandse overheid pas enkele jaren een opvangbeleid voor asielzoekers voert, staan deze gemeentelijke initiatieven veelal nog in hun kinderschoenen. Door veel gemeenten is aan WVC de vraag gesteld op welke wijze projecten in het kader van tijdsbesteding kunnen worden ingericht. WVC heeft daartoe een inventariserend onderzoek laten instellen naar de stand van zaken bij enkele reeds ontwikkelde initiatieven. Met deze informatieverzameling wordt beoogd suggesties te bieden voor nieuw in te richten projecten. Het onderzoek naar deze initiatieven dient de ontluikende lokale beleidsvorming te ondersteunen, in de vorm van een stimulerende handreiking. Hiermee dient mede voorkomen te worden dat op verschillende plaatsen het wiel opnieuw wordt uitgevonden.

De rapportage levert een schets in vogelvlucht van deze initiatieven, aan de hand van een gespreksronde in een tiental door het ministerie van WVC geselecteerde lokaties: negen gemeenten en één provincie. De initiatieven lopen uiteen naar aard, doelstellingen, bereik en levensvatbaarheid. De plaatselijke mogelijkheden zijn zeer verschillend.

De vraag wat nu eigenlijk zinvolle tijdsbesteding voor asielzoekers is, laat zich aan de hand van dit onderzoek beantwoorden in termen van het bevorderen van *zelfredzaamheid* gedurende hun verblijf in de decentrale opvang, en *zelfontplooiing* binnen een *realistisch toekomstperspectief*.

In de eerste van de hieronder gepresenteerde aanbevelingen, wordt dit nader uitgewerkt in *gefaseerde doelstellingen*. Samen met de hierbij behorende activiteiten vormen zij de bouwstenen voor de inhoudelijke inrichting van decentrale programma's voor zinvolle tijdsbesteding.

Om deze rapportering een meer volledig karakter te geven als handreiking voor gemeenten is ook voorzien in een draaiboek en condities voor de levensvatbare inrichting van programma's voor zinvolle tijdsbesteding voor asielzoekers.

Asielzoekers verschillen sterk in culturele en beroepsmatige achtergronden. De programma's voor zinvolle tijdsbesteding zijn - zeker na de eerste introductieperiode - afgestemd op individuele wensen, behoeften en mogelijkheden. De daaraan verbonden begeleiding is een tijdsintensieve aangelegenheid.

Aanbevelingen

1 Drie gefaseerde doelstellingen voor zinvolle tijdsbesteding

Bij een langdurig verblijf als asielzoeker in Nederland dienen zich steeds verder strekkende doelstellingen voor zinvolle tijdsbesteding aan. Deze ontwikkelen zich in drie fasen.

De eerste periode kan als *introductiefase* gekenschetst worden. De prominente doelstelling is dan zelfredzaamheid. Door deelname aan sociaal-culturele activiteiten kan enige structuur in de dagindeling van asielzoekers gebracht worden. Zelfredzaamheid wordt verder gediend met activiteiten als elementair taalonderricht, het verwerven van inzicht in de lokale en regionale sociale kaart (zij moeten de weg leren kennen in de gemeente en in de organisaties en instellingen waar ze mee te maken hebben), en een introductie in omgangsvormen en normen en waarden in Nederland (enculturatie en acculturatie).

Wanneer asielzoekers een zekere mate van zelfredzaamheid hebben verworven, rijst een volgend probleem: de uitzichtloosheid tijdens een langer verblijf. Door het ontbreken van toekomstperspectieven leiden veel asielzoekers een leven bij de dag. Daarbij moet bovendien onder ogen worden gezien dat hun toekomst beslist niet in Nederland hoeft te zijn.

Binnen deze *oriëntatiefase*¹ passen initiatieven in de sfeer van een nadere maatschappelijke- en beroepsoriëntatie, een verdere ontwikkeling van inzicht in omgangsvormen en normen en waarden, en het werken aan taalvaardigheid in het Nederlands of in een andere moderne taal als Engels, Frans of Spaans.

Wanneer het verblijf van asielzoekers langdurig wordt voortgezet, verschuift de doelstelling naar het leven dat zij mogelijk zullen gaan leiden nadat ze zijn uitgeprocedeerd. Hetzij in Nederland met een status als erkend vluchteling, hetzij in het land van herkomst of elders.

In de praktijk ontstaat een steeds grotere en zeer begrijpelijke druk om betaald werk te gaan verrichten. Dat spoort echter niet met de realiteit van hun formele positie en feitelijke mogelijkheden. Het is realistischer om in deze derde fase te gaan werken aan een levensvatbare uitgangspositie elders of in Nederland. Dat kan door via vrijwilligerswerk en leer-werkprojecten beroepsgerichte sociale vaardigheden op te doen, en door de beroepsoriëntatie en het taalonderricht voort te zetten. Pas na erkenning als toegelaten vluchteling, kan de toeleiding naar arbeid plaats vinden.

Omdat asielzoekers een heterogene groep vormen, zal het hier globaal beschreven traject voor ieder van hen anders zijn. Een asielzoeker die uiteindelijk de status van erkend vluchteling verwerft, heeft de periode van zijn juridische procedure zinvol gebruikt wanneer hij zonder grote mentale schade te hebben opgelopen, vervolgens als kansrijk nieuwkomer zijn weg naar economische en sociale onafhankelijkheid in de Nederlandse samenleving kan gaan zoeken. Wanneer hij deze status niet verwerft, verdwijnt hij buiten ons beeld. Vanuit een oogpunt van zinvolle tijdsbesteding is hij ook in dat geval het meest gediend met een programma gericht op zelfredzaamheid, zelfontplooiing en een realistische maatschappelijke oriëntatie.

¹ Omdat hierbij vaak een breuk met het beroepsverleden ontstaat is veelal sprake van her-oriëntatie.

2 Voorbeeldprojecten

Het onderzoek leidt tot de aanbeveling om in enkele lokaties gedurende twee jaren door het ministerie ondersteunde en goed begeleide en te evalueren voorbeeldprojecten op te zetten. De uitkomsten van deze voorbeeldprojecten zouden overdraagbaar moeten worden gemaakt naar andere gemeenten. Dat kan bevorderd worden door tijdens en aan het eind van de periode werkconferenties te organiseren.

Bij een keuze zal de ontvangende Nederlandse samenleving aan enkele randvoorwaarden moeten voldoen. Gelet dient te worden op:

- De aanwezigheid van een overtuigende groep vrijwilligers en een adequaat werkende steunfunctie.
- Ervaring opgebouwd in het recente verleden met samenwerkingsprojecten van lokaal bestuur en lokaal particulier initiatief.
- Een zekere regionale spreiding van de voorbeeldprojecten.
- Bij de praktische inrichting zal gelet moeten worden op de vorming van een toekomstperspectief, het bieden van een brede introductie en oriëntatie, afstemming van vraag en aanbod, het schakelen van kortdurende deeltrajecten, het maatschappelijk draagvlak, het bevorderen van regionale samenwerking en - waar mogelijk - het aansluiten bij lokale zelforganisaties.
- Voorts zou moeten worden aangestuurd op het aanbieden van uiteenlopende kernactiviteiten binnen de serie ontwikkelingsprojecten.

3 Onderzoek naar maatschappelijke barrières voor marginale groepen

Er bestaat nog weinig inzicht in de betekenis die de ontvangende samenleving (de gemeenschap in de betrokken gemeenten) heeft ten aanzien van de inrichting van het verblijf van asielzoekers. De lessen uit het gevoerde beleid ten aanzien van marginale groepen in de Nederlandse samenleving zouden verzameld kunnen worden en nader geanalyseerd op hun bruikbaarheid voor de inrichting van programma's voor zinvolle tijdsbesteding voor asielzoekers. Dit ondanks de grote verschillen met het beleid ten aanzien van andere marginale groepen als woonwagenbewoners, immigranten en nieuwkomers.

Lokaal dient in elk geval de beeldvorming ten aanzien van asielzoekers gepeild te worden, en indien nodig moet er worden nagedacht over mogelijkheden om deze bij te stellen. Lokale omroepen en plaatselijke kranten kunnen daar een bijdrage aan leveren.

4 De inrichtingsmix: lokale organisatie en beheer van programma's en projecten, en bovenlokale of regionale gebruikmaking

Het verdient aanbeveling om deelname aan programma's voor zinvolle tijdsbesteding op *bovenlokaal of zelfs regionaal niveau* te bevorderen. Hierdoor kunnen meer asielzoekers aan de activiteiten deelnemen, waarmee een breder draagvlak voor de programma's ontstaat.

De taakstelling op het gebied van organisatie en financiële verantwoordelijkheid is echter met éénduidigheid gediend. Daarom kan de inrichting en sturing het beste op *lokaal niveau* plaats vinden. Dit mede met het oog op de schaarste aan levensvatbare initiatieven, om interlokale competentiestrijd te voorkomen, en om in een éénduidig beheer van de activiteiten te voorzien.

5 Subsidieregelingen

Subsidieregelingen die barrières opwerpen voor gebruikmaking van algemene en categorale voorzieningen door asielzoekers, dienen geïnventariseerd te worden en nader beoordeeld op billijkheid en hardheid. Hier kan worden aangesloten bij de aanpak van projecten in de sfeer van Sociale Vernieuwing: de mensen zijn belangrijker dan de regelgeving.

6 Onderlinge informatie gemeenten

De activiteiten en programma's op het terrein van zinvolle tijdsbesteding zijn nog maar pril. In dit onderzoek gaat het minder om het vaststellen en beoordelen van voltooide activiteiten of 'output', maar meer om het vaststellen van voornemens en 'input'.

Om de onderlinge informatieverstopping over zinvolle tijdsbesteding voor asielzoekers te bevorderen, verdient het aanbeveling om een werkconferentie voor gemeentelijke ROA-ambtenaren te organiseren over de stand van zaken. Op basis van hoofdlijnen van dit rapport zou hiervoor een ondersteunende brochure en een video-film vervaardigd kunnen worden.

7 Publieke informatievoorziening

Voor de publieke informatievoorziening over decentrale programma's voor zinvolle tijdsbesteding moet een consistent plan voor interne en externe communicatie worden opgesteld.

8 Behoeftenonderzoek en op de plaatselijke situatie toegespitst haalbaarheidsonderzoek

Aansluitend bij een voorgenomen aanbod en de mogelijke alternatieven, verdient het aanbeveling om de behoeften onder de betrokken groep asielzoekers vooraf nader te peilen. Uiteindelijk zal het project op de maat van de betrokken asielzoekers (de doelgroep) moeten worden toegesneden.

Ook dient te worden gestreefd naar een haalbare schaalgrootte voor het project, aansluitend bij de bestuurlijke ervaring en beschikbare bestuurlijke en uitvoerende capaciteit.

9 Eigen bijdrage

De effectiviteit en de gebruikmaking van voorzieningen zouden kunnen toenemen wanneer een bescheiden eigen bijdrage van asielzoekers wordt gevraagd. Dat zou de waardering voor sommige activiteiten kunnen vergroten, en de uitval doen afnemen.

10 Beroepsvorming

Toeleiding tot de arbeidsmarkt is veel genoemd als doelstelling voor programma's voor tijdsbesteding voor asielzoekers die hier langere tijd verblijven. Om het realiteitsgehalte hiervan te vergroten oriënteert men zich in verschillende lokaties op 'wereldberoepen' die niet alleen aansluiting geven op de arbeidsmarkt in Nederland, maar ook in de landen van herkomst en daar buiten.

De hierop afgestemde programma's voor asielzoekers leiden tot dusver echter niet tot een volledige beroepsvorming.

Realistischer is het om beroepsvorming voor asielzoekers als doelstelling te vervangen door leer-werkprojecten, en deze dan nog uitsluitend in te richten voor asielzoekers die hier al langer verblijven.

In de voorafgaande periode dient het accent te worden gelegd op achtereenvolgens introductie en (her-)oriëntatie zoals in de eerste aanbeveling nader is beschreven.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding tot het onderzoek

De Regeling Opvang Asielzoekers (ROA) voorziet in een gemengd opvang-model van asielzoekers in Nederland. Het streven is erop gericht om asielzoekers zoveel mogelijk te huisvesten in woonruimte, die door gemeenten op vrijwillige basis beschikbaar wordt gesteld.

In het afgelopen decennium is het aantal asielverzoeken in Nederland sterk toegenomen. Momenteel (april 1991) bevinden zich in Nederland ongeveer 23.500 asielzoekers, waarvan er ruim 8.000 verblijven in asielzoekerscentra (AZC's) en ruim 15.000 zijn gehuisvest in vrijwel alle gemeenten. De opvang van asielzoekers en de beoordeling en afhandeling van asielverzoeken zijn hierdoor onder zware druk komen te staan. Asielzoekers moeten dan ook lange tijd wachten op een definitief besluit over toelating of uitwijzing.

Via de consultants gemeentelijke contacten van WVC, VluchtelingenWerk en de gemeenten bereiken het ministerie van WVC in toenemende mate signalen over problemen met de tijdsbesteding, waar asielzoekers in deze periode mee te maken krijgen.

Het ministerie van WVC is van mening dat het wenselijk is om asielzoekers, gedurende de verblijfsperiode in gemeenten (de decentrale opvang), mogelijkheden voor zinvolle tijdsbesteding te bieden.

Dat roept de vraag op wat onder zinvolle tijdsbesteding verstaan dient te worden. Het beleid was in eerste instantie in negatieve termen geformuleerd. Het prominente houvast voor gemeenten was dat asielzoekers niet in Nederland mochten integreren. Dat betekent ten aanzien van de programma's voor zinvolle tijdsbesteding dat deelname er niet toe mag leiden dat asielzoekers hiermee een sterker recht op een verblijfstitel opbouwen.

Thans wordt een positieve formulering nagestreefd. Er zijn twee belangrijke randvoorwaarden voor dit beleid. De eerste is dat de gemeenten autonoom zijn. Derhalve is dit niet een bundel met strakke voorschriften. De gemeenten hebben alle mogelijke beleidsruimte om de activiteiten naar eigen inzicht, creativiteit en naar bevind van zaken in te richten. De tweede is dat binnen het kader van de ROA veel uitvoerende werkzaamheden door vrijwilligers worden uitgevoerd. Dus, het ministerie houdt afstand en het lokaal bestuur stemt zijn activiteiten af met die van het plaatselijk particulier initiatief. De volgende positief geformuleerde aandachtspunten geven vorm aan zinvolle tijdsbesteding voor asielzoekers:

- a De activiteiten zijn gericht op de persoonlijke ontplooiing van de asielzoekers.
- b De activiteiten liggen in de sfeer van educatie en worden zoveel mogelijk afgestemd op de individuele wensen van asielzoekers.
- c Gezien de onzekerheid van de verblijfsduur mogen de educatieve activiteiten geen langdurige studie omvatten, maar dienen ze het karakter van kortdurende cursussen te hebben, die eventueel in blokvorm worden opgebouwd. Deze korte cursussen kunnen al dan niet gecombineerd worden met

een training in praktische vaardigheden, die zijn afgestemd op het land van herkomst.

- d Er mogen geen verwachtingen worden gewekt ten aanzien van permanent verblijf in Nederland. Er is wel ruimte voor het organiseren van activiteiten, die gericht zijn op het vergroten van de zelfredzaamheid van asielzoekers.

Het uitgangspunt van de ROA is dat de gemeenten verantwoordelijk zijn voor de decentrale opvang van asielzoekers en de in dit kader te organiseren activiteiten. Voor de financiering van decentrale programma's voor zinvolle tijdsbesteding zal het ministerie van WVC in principe dan ook geen extra geld beschikbaar stellen. Teneinde de ROA-gemeenten een handreiking te kunnen bieden bij het opzetten van dergelijke programma's heeft het ministerie van WVC (directie Vluchtelingen, Minderheden en Asielzoekers) besloten een verkennend onderzoek te laten uitvoeren naar de ervaringen, die in dit kader binnen een aantal geselecteerde gemeenten zijn opgedaan.

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

De probleemstelling van het onderzoek is als volgt geformuleerd:

Welke positieve en negatieve ervaringen zijn op lokaal niveau opgedaan met activiteiten, gericht op zinvolle tijdsbesteding van asielzoekers, en op welke manier kan met inzicht in deze ervaringen een handreiking geboden worden aan de ROA-gemeenten bij de inrichting van decentrale programma's op dit gebied.

Deze probleemstelling is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

- 1 Welke tijdsbestedingsactiviteiten worden op lokaal niveau georganiseerd voor asielzoekers (doelstelling, inhoud, organisatie en financiering)?
- 2 Welke positieve en negatieve ervaringen zijn bij deze tijdsbestedingsactiviteiten reeds opgedaan (bereik, effectiviteit, knelpunten, oplossingen)?
- 3 Hoe kunnen de bovengenoemde activiteiten en ervaringen bijdragen aan het inhoudelijke ontwerp van effectieve decentrale programma's voor zinvolle tijdsbesteding (voorwaarden en bouwstenen)?
- 4 Op welke wijze kunnen dergelijke programma's door de gemeenten worden ingericht (procesgang)?

1.3 Onderzoeksopzet

Gezien het prille ontwikkelingsstadium van bestaande decentrale programma's en de aard van de benodigde gegevens is in overleg met de begeleidingscommissie besloten geen breedschalig kwantitatief onderzoek onder gemeenten op te zetten. Het onderzoek heeft het karakter van een kwalitatieve verkenning van het aanbod binnen een tiental lokaties. De selectie van de onderzoekslokaties heeft plaatsgevonden door de begeleidingscommissie, waarbij het criterium is gehanteerd, dat er op min of meer gestructureerde wijze 'vernieuwende' initiatieven zijn ontplooid met betrekking tot zinvolle tijdsbesteding van asielzoekers. In de selectie zijn zowel grotere als kleinere

gemeenten opgenomen en is een geografische spreiding gerealiseerd. Het provinciaal Bureau Volwasseneneducatie Overijssel is in het onderzoek betrokken vanwege zijn steunfunctie met betrekking tot lokale projecten in Deventer en Wierden.

De volgende lokaties zijn in het onderzoek betrokken: Achtkarspelen, Anna Paulowna, Eckelrade, Enschede, Haarlem, Langedijk, Overijssel, Rotterdam, Wijchen en Zaltbommel.

Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met ambtenaren op het ministerie van WVC, en met medewerkers van de VNG en VluchtelingenWerk.

Bij de opzet van het onderzoek zijn drie fasen onderscheiden, te weten:

Fase 1: Inventarisatie

Verzamelen van gegevens over de kenmerken van en de ervaringen rondom tijdsbestedingsactiviteiten voor asielzoekers op lokaal niveau. Voorafgaande aan deze fase zijn de onderzoeksvragen geoperationaliseerd in een vragenlijst, die als leidraad heeft gefungeerd voor de gesprekken met betrokkenen ter plaatse. Deze vragenlijst is opgenomen in bijlage I.

Fase 2: Diagnose

Analyseren van deze tijdsbestedingsactiviteiten tegen de achtergrond van de ontwikkeling van decentrale programma's voor zinvolle tijdsbesteding (sterkte/zwakte-analyse en analyse van kansen en bedreigingen).

Fase 3: Advisering

Ontwikkelen van een handreiking voor de ROA-gemeenten met betrekking tot het inhoudelijk ontwerp en de toepassing daarvan in decentrale programma's voor zinvolle tijdsbesteding.

1.4 Verantwoording

Het onderzoek is van start gegaan op 1 september 1990. De gesprekken met lokale sleutelpersonen hebben vervolgens plaatsgevonden in de periode tussen medio september en medio december 1990. In het kader van dit onderzoek zijn per lokatie gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de desbetreffende gemeenten, vrijwilligers van de plaatselijk werkgroep Vluchtelingenwerk en medewerkers die betrokken zijn bij concrete projecten. In een aantal gevallen hebben in een tweede en een derde ronde aanvullende gesprekken plaatsgevonden. In bijlage II zijn de namen en functies weergegeven van de personen die hun medewerking aan dit onderzoek hebben verleend.

1.5 Begeleidingscommissie

De voorbereiding en uitvoering van het onderzoek is nauwgezet gevolgd door een begeleidingscommissie, die heeft bestaan uit de volgende personen:

- Mevrouw C.J. de Boer-Van Schaijk (hoofd onderafdeling Beleid van de afdeling Opvang Asielzoekers van het ministerie van WVC), voorzitter;
- De heer F. Siwabessy (beleidsmedewerker onderafdeling Beleid van de afdeling Opvang Asielzoekers van het ministerie van WVC), secretaris;
- De heer R. Azarhoosh (beleidsmedewerker Minderhedenbeleid van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten);
- Mevrouw I. Ketelaar (beleidsmedewerkster Minderhedenbeleid van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten);
- Mevrouw W.C. Kok (consulent bij de unit Gemeentelijke contacten van de hoofdafdeling Opvang en Bijzondere Taken van het ministerie van WVC);
- Mevrouw A.C. Thesingh (Hoofd van de afdeling Opvang en Integratie van VluchtelingenWerk Nederland);
- De heer R.C. de Voogt (beleidsmedewerker van de afdeling Opvang Asielzoekers van het ministerie van WVC).

2 Beschrijving per lokatie

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt per gemeente (in één geval gaat het om een provincie) een bondige beschrijving gegeven van de bevindingen over activiteiten op het terrein van zinvolle tijdsbesteding voor asielzoekers.

Daarin komen aan de orde: algemene gegevens, de organisatie die de activiteiten mogelijk moet maken, en de activiteiten en voorgenomen activiteiten op het gebied van zinvolle tijdsbesteding.

Hierbij worden ook kansen en knelpunten bij de uitvoering genoemd. Omdat de opzet is om een stimulerende handreiking te bieden, worden de gesignaleerde knelpunten in het volgende hoofdstuk in een meer algemene vorm besproken.

2.2 Achtkarspelen

Algemeen

De gemeente Achtkarspelen wordt gevormd door 12 kerkdorpen. De gemeente maakt deel uit van de provincie Friesland, en ligt in de Friese wouden tegen de grens met Groningen aan. Het gemeentehuis staat in Buitenpost. Achtkarspelen telt 27.500 inwoners.

Het is overwegend een agrarische gemeente, in sommige kerkdorpen wonen veel forensen (Nederlandse nieuwkomers). In enkele kerkdorpen is sprake van een aanzienlijke werkloosheid onder de autochtone bevolking.

De leden van de autochtone bevolkingsgemeenschap kennen elkaar. In vergelijking met de andere geselecteerde lokaties zijn de kerkdorpen die Achtkarspelen vormen sterk geïntegreerde samenlevingen.

In 1988 zijn de eerste asielzoekers naar de gemeente gekomen. Toen is ook de lokale stichting Vluchtelingenwerk Achtkarspelen opgericht. Op dit moment zijn er 58 asielzoekers in de gemeente. Dat betekent dat men hier boven de 2 promillegrens uitstijgt.

Organisatie

Er zijn twee ROA-ambtenaren verbonden aan de stafafdeling Zorg van de sector Sociaal-maatschappelijke zaken. Ieder voor de halve werktijd. Zij werken nauw samen met de stichting VluchtelingenWerk Achtkarspelen. Deze wordt gevormd door vrijwilligersgroepen die per dorp georganiseerd zijn, een coördinatieoverleg (het Platform), en een overkoepelend stichtingsbestuur. Het accent ligt op de plaatselijke groepen.

Activiteiten

In verband met de non-integratie conditie voeren de ambtenaren een terughoudend beleid. Men is begonnen met een basisintroductie. Ambtenaren en plaatselijke vrijwilligersgroepen werken hierin nauw samen. Deze intro-

ductie wordt geheel uit ROA-gelden betaald. Men denkt met zo'n f 200 per asielzoeker uit te komen. Basededucatie en het vormingscentrum zijn hierin betrokken. De cursus wordt per kwartaal ingericht, en is bestemd voor de ter plaatse opgevangen asielzoekers. Passieve beheersing van Nederlands wordt van belang geacht. Asielzoekers die hier wat langer verblijven moeten Nederlands kunnen verstaan en lezen. Hiertoe is een taalcursus ingericht bij de lokale stichting basededucatie. Een vervolgcursus ('niveau cursus') kan in Groningen of Leeuwarden gevolgd worden.

Asielzoekers maken nog niet op grote schaal gebruik van het bestaande aanbod van sociaal-culturele centra. Een uitzondering wordt gevormd door asielzoekers in de kerkdorpen Oostenburg en Kollum. Hier wordt dit actief bevorderd door de plaatselijke vrijwilligers. De activiteiten en voorzieningen waaraan asielzoekers hier deelnemen zijn: sport, muziek, talencursussen (vreemde talen), de bibliotheekvoorziening en tijdschriftabonnementen, cursussen in schilderen en tekenen, toneelspelen, ehbo, fotografie, koken, naaien, huishouden, tuinieren, klussen, fietsenreparatie, computergebruik, typen, fitness en zwemmen.

Er zijn uitgewerkte voornemens om voortgezette cursussen in regioverband te geven. De regio kan in eerste instantie gevormd worden door de gemeenten die in RBA-verband al samenwerken in het actieprogramma Noordoost Friesland: Achtkarspelen, Kollummerland, Dongeradeel, Dantumadeel. In tweede instantie kan uitbreiding volgen met de in een ruimer RBA-verband bij de samenwerking betrokken gemeenten: Smallingerland, Tjietjerksteradeel, West- en Oost Stellingwerf, Heerenveen en Opsterland. Men heeft de vervolgcursus-onderdelen Nederlandse taal, sociale kaart en sociale vaardigheden en enculturatie (introductie in Nederlandse normen en waarden) voorbereid. Hiervoor kan worden aangesloten bij de faciliteiten van de plaatselijke instellingen Basededucatie en Mounehiem.

In de vervolgcursussen wil men het accent leggen op leer-werkervaringen in landbouw, veeteelt en gezondheidszorg. Ervaring is opgedaan in samenwerking binnen verscheidene lokale projecten (werkgelegenheid, vakopleidingen, volwasseneneducatie, sociaal-cultureel werk). Het zal duidelijk moeten worden gemaakt dat asielzoekers niet in produktieve arbeid worden ingezet, anders ontstaan problemen met de regionale toetsingscommissies van Sociale Zaken. Het gemeentebestuur van Achtkarspelen is bijzonder geïnteresseerd in informatie uit andere gemeenten en kijkt uit naar handreikingen om dit leer-werkproject effectief in te richten. Anderzijds heeft de gemeente in verschillende gevallen een ondersteunende rol naar andere gemeenten in de regio.

2.3 Anna Paulowna

Algemeen

De gemeente Anna Paulowna bestaat uit 5 dorpskernen: Kleine Sluis, Breezand, Ewijkssluis, Spoorbuurt en Wieringerwaard. Er woont veel marine-personeel. In totaal telt Anna Paulowna circa 12.000 inwoners. Momenteel wordt onderdak geboden aan 29 asielzoekers (meer dan 3 promille) in 7 woningen. Binnenkort wordt een nieuwe ROA-woning opgeleverd. Het opvangbeleid is begonnen in december 1986 met de opvang van Tamils. Onder asielzoekers ter plaatse is niet veel verloop, behoudens onder één van de nationaliteitsgroepen.

Organisatie

Het gemeentebestuur heeft een part-time coördinator aangesteld. Deze ambtenaar is 20 uur per week werkzaam voor de asielzoekers en 5 uur per week voor 2 vluchtelinggezinnen. Hoewel prioriteit ligt bij uitvoerend werk, is de verhouding ambtelijke taken/uitvoerende taken ongeveer half om half. Verder steekt ook het hoofd Sociale Zaken tijd in het asielzoekersbeleid.

Het gemeentebestuur hanteert een spreidingsbeleid over de dorpskernen. Bij uitbreiding van het asielzoekersbestand heeft men liever een gezin, dan enkele alleenstaanden. De gemeente vindt voorlichting naar de bevolking belangrijk. Vooral via lokale radio en krant. Onlangs is een drieluik over de lokale radio uitgezonden (positie asielzoekers, rol van vrijwilligers, mening asielzoekers en burens). Verder worden burens persoonlijk benaderd en worden lezingen gegeven voor bijvoorbeeld kerkgroepen. Het gemeentebestuur meent dat een zekere mate van integratie van asielzoekers in de dorpsgemeenschap mogelijk moet zijn. Vooral omdat het voorzieningenaanbod in Anna Paulowna beperkt is en er veel sneller verveling optreedt dan in grotere steden.

De vrijwilligersgroep bestaat uit 18 personen, waarvan 7 docenten voor cursussen, 4 mensen voor onderhoud/klusjes en 7 plaatselijke vrijwilligers voor sociale opvang. De groep is heel constant (slechts 3 mutaties) en afgelopen jaren geleidelijk gegroeid, waarbij lokale voorlichting een rol speelt. De betrokken wethouder is voorzitter. De vrijwilligersgroep komt 1x per 5 weken bijeen. Bovendien is er 3x per jaar overleg van educatiegroep over het programma, de aansluiting en eventueel vervolg.

Het gemeentebestuur is de motor achter de vrijwilligersgroep en het asielzoekersbeleid. Vrijwilligers maken gebruik van het van cursusaanbod van VluchtelingenWerk Nederland. Probleem is dat deze ver weg worden aangeboden. Er is goed contact tussen gemeentebestuur en VWN bij juridische problemen e.d.

Activiteiten

Er volgen 5 kinderen (asielzoekers) regulier onderwijs. Twee jongeren bezoeken een streekschool in Heerhugowaard. Eén jongen wil naar de universiteit. Dit leidt tot hoge kosten, die drukken op het ROA-budget.

Volwassenen volgen een basisintroductie. Dit pakket vergt 6 maanden. Het behelst een introductiecursus Nederlands, sportmogelijkheden bij plaatselijke clubs, een cursus Wegwijs in Nederlandse samenleving (weer, verkeer, gewoonten, kerk, bloembollencultuur, omgevingsverkenning (zee!), sociale kaart, een cursus gezondheidsleer via de kruisvereniging (wegwijs, preventie, voeding e.d.), een woonkamerproject in de pastorie (er komt spoedig ruimte beschikbaar voor een trefcentrum, cursussen e.d. Doelstellingen van het basispakket zijn taalvaardigheid, zelfredzaamheid, sociaal contact en tijdsbesteding.

Er is een vervolgpakket georganiseerd, dat bestaat uit een cursus aan het Albrechtcollege in Den Helder (taal en algemene ontwikkeling, basiseducatie), een computercursus, een naai- en handwerkcursus, en een cursus olie- en Hindeloopenschilderen. Hiervoor is voldoende deelname. Verschillende andere cursussen zijn in voorbereiding.

Er zijn 4 werkervaringsplaatsen bij een garagebedrijf, een bloembollenkweker, bejaardentehuis en bij de Dienst Gemeentewerken. Dit is vrijwilligerswerk: asielzoekers ontvangen slechts een vergoeding van f 5,75 per dag. Bovendien is het niet gericht op integratie (de duur is slechts 6 maanden). Het is geen concurrerend werk: de ervaringsplaatsen worden speciaal voor asielzoekers gecreëerd. Als concrete doelstellingen is gekozen voor een leeraspect, het brengen van regelmaat in de dagelijkse activiteiten, taalverwerving en het opdoen van contacten.

De motivatie om mee te doen is hoog onder asielzoekers. De ervaringen van werkgevers zijn als positief gekenschetst. De omgang met andere werknemers is goed. De leer-werkervaringsplaatsen worden meestal door vrijwilligers gevonden (er bestaat een sterk relatienetwerk). Er wordt zoveel mogelijk aangesloten bij wensen van asielzoekers.

2.4 Eckelrade

Algemeen

Het gaat in Eckelrade om een regionaal project in Zuid Limburg. Dit komt voort uit een initiatief van werkloze jongeren. In 1984 is de stichting Werelwijd (WW) opgericht. Deze heeft als eerste doel het bevorderen van produktie en technologie die mensen in Nederland en in de derde wereld kansen biedt op welzijn, en kleinschalig democratisch en milieuvriendelijk werken. Daarnaast is WW gericht op de ontwikkeling en uitvoering van scholingsprogramma's, om kennis van produkten en van onderhoud en reparaties over te brengen naar de mensen voor wie deze produkten bestemd zijn.

Deze projecten heeft WW nu ook opengesteld voor asielzoekers. Behalve dat hiermee een goed georganiseerde voorziening voor asielzoekers beschikbaar is, verwacht men ook een vruchtbare uitwisseling van ideeën en ervaringen tussen Nederlandse cursisten, stagiaires en asielzoekers. Er is sprake van verloop onder de asielzoekers, gemiddeld nemen zo'n 15 tot 20 asielzoekers deel aan het project.

Organisatie

WW is regionaal opgezet vanuit het particulier initiatief. Met gebruikmaking van diaconale gelden. In Eckelrade beheert WW een metaalwerkplaats en een constructiewerkplaats. Men geeft cursussen die met getuigschriften worden afgesloten. Men streeft naar erkenning hiervan door de Stichting Onderwijs Metaal (SOM).

De cursussen worden gegeven door ervaren vaktechnici en mensen met ervaring als docent in Afrika via de missie. Zij gebruiken in het Engels gestelde technische handboeken die ook in Afrika worden gebruikt. Er werken twee betaalde medewerkers (anderhalve formatieplaats) en een groot aantal oudere vakmensen als deskundige vrijwilligers.

WW is mede opgezet als een terugkeerproject. Het oogmerk is dat asielzoekers met getuigschriften of diploma's terug kunnen keren naar hun landen van herkomst, om daar iets van de grond brengen. Er wordt ook aandacht besteed aan nazorg. Hierover worden concrete contacten onderhouden met Buitenlandse

Zaken, en met politici in ondermeer Ghana. Men koestert vele plannen en voornemens. Een voorbeeld: asielzoekers die terug moeten, krijgen een container mee met fietsen en gereedschap waarmee ze in Nederland gewerkt hebben. De opzet is dat ze hiermee in het land van herkomst aan het werk gaan. Dit betreft een investering van enkele duizenden guldens, maar het biedt uitgewezen asielzoekers bij terugkeer een toekomstperspectief.

Op basis van missionaire ervaring heeft men in dit project gevoel ontwikkeld voor de betekenis van de sfeer in het technisch onderwijs. Het Nederlandse technisch onderwijs zou als te koel worden ervaren. De beide werkplaatsen in Eckelrade zijn in de koffiepauzes geïntegreerd. Nederlandse cursisten, vrijwilligers en asielzoekers ontmoeten elkaar zonder drempels in een uitnodigende omgeving. Men heeft begrip voor de angst en afkeer onder asielzoekers van autoriteiten, politie en ambtenaren. De begeleiding past zich daarbij aan. WW is een praktisch project. Er wordt niet gegoocheld met getallen, zaken worden niet opgeblazen. Het gaat om pragmatiek, het project is lokaal sterk verankerd.

Het vervoer in de regio levert problemen op en is duur. Er is een tekort aan personeel. Omdat men met parttime-vrijwilligers werkt, is er iedere dag een andere cursusbegeleider. De methodiek is verschillend. Dat is verwarrend voor de asielzoekers. Daarom is er grote behoefte aan een didactisch bewaker van de cursussen. Voorts is er behoefte aan een docent praktijk-tekenen en aan meer ervaren vrijwilligers. Er wordt gezocht naar financiering van een volgende ontwikkelingsfase van WW.

Activiteiten

Centraal oogmerk met deze cursussen is het brengen van orde in het leven van asielzoekers. De beginnerscursus wordt saaier bevonden, de vervolgcursus interessanter. Daarom moeten extra handreikingen gegeven worden aan de beginnende deelnemers. De uitval in de eerste fase bedraagt wel de helft van de cursisten. Na enige weken constelleert een cursusgroep zich echter. Wanneer mensen dan nog afhaken, is dat te wijten aan externe factoren, een intensieve relatie met een vriendin, uitzetting, of een gebrekkige afstemming met de intensieve cursus basiseducatie waardoor asielzoekers net niet hun examen kunnen afleggen.

Met basiseducatie moet hoe dan ook meer overleg zijn. Ten onrechte zou basiseducatie klanten werven ten koste van het WW-project. Deze concurrentie is op den duur voor niemand gunstig. De spanning met basiseducatie uit zich in twee bezwaren. Ten eerste werkt basiseducatie met bijzonder strikte regels. Verder overschat men de kans om met het leren van Nederlands een baan te kunnen vinden. Veel autochtone Nederlanders willen een functie hebben waarvoor men primair goed Nederlands moet beheersen. Asielzoekers hebben dan hoe dan ook een achterstand. Ze hebben meer kansen als ze een gecombineerde cursus krijgen: Nederlands bij basiseducatie en een technische opleiding in Eckelrade. Overigens meent WW met een eigen leerkracht Nederlands meer cursisten in huis te kunnen houden, in de eerste fase.

Er zijn suggesties gedaan voor uitbreiding van beroepssferen waarin asielzoekers overal ter wereld terecht kunnen: naaien, met name ook voor mannen (mannenkleding), kleinmetaal, de bouw, lassen, eenvoudige elektrotechniek.

WW kan hiervoor op LTS-niveau cursussen inrichten. Ook wordt het zinvol en mogelijk geacht om een vorm van begeleiding te bieden in de nazorg.

Met particuliere fondsen heeft men in Eckelrade een opmerkelijk resultaat weten te behalen. Voor het asielzoekersbeleid betekent dit dat op een rijdende trein kan worden gestapt. Lokale financiers hebben de eerste risico's genomen. Er is wel behoefte aan landelijke dwarsverbindingen. Gesuggereerd is dat te doen via het inzetten van stagiaires. Hier wordt regionaal samengewerkt tussen enkele kleinere buurgemeenten. Men stelt het project graag open voor asielzoekers uit andere delen van het land.

2.5 Enschede

Algemeen

Enschede telt circa 145.000 inwoners. Momenteel zijn er ongeveer 100 ROA-plaatsen, verdeeld over 20 woningen. Er wordt gestreefd om eind 1991 288 ROA-plaatsen (2 0/00) te vervullen, verdeeld over ca. 90 woningen. Naast de asielzoekers op ROA-plaatsen, zijn er nog ongeveer 50 asielzoekers van vóór het afkomen van de ROA-regeling in Enschede gehuisvest. Verder zijn er ca. 2000 vluchtelingen in de stad woonachtig. De samenstelling van de asielzoekers is gevarieerd: relatief veel gezinnen zijn afkomstig uit het Midden-Oosten.

Organisatie

Als gevolg van een reorganisatie binnen het gemeentelijk apparaat is er momenteel sprake van een sterk afgeslankte secretarie (w.o. afdeling Werkprojecten) en versterking van de dienstenstructuur (w.o. Sociale Dienst). Binnen de afdeling werkprojecten staan 4 doelgroepen centraal, te weten migranten, herintredende vrouwen, vluchtelingen en woonwagenbewoners. Voor werkgelegenheidsprojecten ten behoeve van vluchtelingen is voor een periode van 3 jaar een fulltime projectmedewerker aangesteld. Binnen de Sociale Dienst zijn twee projectteams (inrichting en onderhoud van ROA-woningen en begeleiding/financiën/administratie ten behoeve van asielzoekers) geformeerd, waarbij 6 fulltime arbeidsplaatsen zijn ingezet.

Bij de Stichting VluchtelingenWerk Enschede zijn ruim 2 formatieplaatsen, vervuld door 3 beroepskrachten, met name gericht op coördinatie van de ROA-vrijwilligersgroep en educatie/werkgelegenheid/ administratie/documentatie, vooral gericht op 'blijvers' en tweede generatie vluchtelingen.

Er is een stedelijke stuurgroep, waarin naast vertegenwoordigers van de bovengenoemde organisaties ook huisvesting/woningbouwcorporaties, migrantenbeleid en politie zitting hebben. Deze stuurgroep komt momenteel maandelijks en in de toekomst waarschijnlijk een keer per kwartaal bijeen. Verder is er regelmatig informeel overleg tussen alle betrokkenen.

In Enschede zijn verschillende zelforganisaties van en voor vluchtelingen, die zich tevens richten op de asielzoekers uit de desbetreffende gemeenschap. De Syrisch Orthodoxe Culturele Vereniging (S.O.C.V.), de Vereniging Individuele Vluchtelingen Enschede (V.I.V.E.), de Vietnamese Vereniging Enschede, de

Mesopotamische Vereniging en het Comité Turkse en Koerdische Politieke Vluchtelingen in Enschede.

De GSD is in Enschede belast met de materiële opvang, de afdeling Werkprojecten vooral met de leer-werkprojecten en de Stichting VluchtelingenWerk zorgt (samen met gemeentelijke instellingen, zelforganisaties en vrijwilligers) voor de immateriële opvang.

Binnen de gemeente Enschede bestaat voorkeur voor het recruterende van nieuwe asielzoekers uit het Midden-Oosten. De bestaande voorzieningen zijn hierop afgestemd en er is al een redelijk grote Syrisch-orthodoxe gemeenschap. Dit zou de kwaliteit van de plaatselijke opvang van asielzoekers kunnen bevorderen. Naast de herkomstregio zouden hierbij ook de beschikbare leer-werkvoorzieningen in stad of dorp een rol kunnen spelen (technisch/agrarisch/dienstverlening/opleidingsmogelijkheden etc.).

De plaatselijke stichting VluchtelingenWerk zet zich in voor zowel vluchtelingen met een status als asielzoekers. De geschiedenis van de stichting gaat terug tot 1983, toen de eerste vrijwilligersgroep aan de slag ging. Later is deze vervangen door beroepskrachten en pas in 1989 (toen er in Enschede formele ROA-plaatsen kwamen) is er weer een nieuwe vrijwilligersgroep geformeerd. Op het bureau van de stichting VluchtelingenWerk zijn 3 beroepskrachten (ruim 2 fte) en 7 vrijwilligers werkzaam (w.o. stagiaires); daarnaast zijn er 10 vrijwilligers, die fungeren als een netwerk rondom de asielzoekers. De vrijwilligersgroep zal in de komende periode fors uitgebreid moeten worden (tot ca. 100 personen), om de (immateriële) opvang van nieuwe asielzoekers (tot ca. 288 asielzoekers) te kunnen begeleiden. De stichting geeft tevens ondersteuning (personeel/huisvesting) aan de zelforganisaties van en voor vluchtelingen. Bovendien organiseert de stichting wekelijks een vluchtelingencafé.

Activiteiten

Er is een grote diversiteit tussen verschillende groepen asielzoekers in belangstelling en wensen met betrekking tot zinvolle tijdsbesteding. Over het algemeen hebben oudere asielzoekers minder behoefte aan activiteiten en/of cursussen; bij schoolgaande kinderen is het probleem met tijdsbesteding ook minder manifest.

Alleenstaande mannen in de ROA-woningen willen vaak direct na aankomst in Enschede al aan de slag; na ca. 6 maanden in een AZC is er een grote behoefte ontstaan. Wensen en mogelijkheden worden al bij het intake-gesprek geïnventariseerd. Er wordt vervolgens zoveel mogelijk individueel bemiddeld (dus niet groepsgewijs), waarbij zoveel mogelijk gebruik gemaakt wordt van bestaande voorzieningen.

Nederlands leren is de eerste wens van vrijwel elke asielzoeker. Hiervoor zijn verschillende mogelijkheden via de stichting Basiseducatie, het Twents Avondcollege en het (particuliere) Taleninstituut. Probleem is dat asielzoekers geen formele cursusplek mogen hebben (en dus alleen boventallig meedraaien) en dat de ROA voor deze en andere educatieve activiteiten geen financiële dekking biedt.

De doelstelling van het beleid is dat asielzoekers zo snel mogelijk hun eigen weg vinden en onafhankelijk worden. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de vrijwilligers, bestaande voorzieningen en de zelforganisaties. Het kennismaken met gemeente en voorzieningen verloopt vooral via de informele contacten tussen asielzoekers en vrijwilligers (er is geen gestructureerd aanbod).

Men heeft behoefte aan ondersteuning bij opzetten van leer-werkprojecten, zoals deskundigheid (bijv. via de regionale educatieve centra), uitwisseling van ervaringen in andere gemeenten en aan een aanvullende financieringsmogelijkheid.

2.6 Haarlem

Algemeen

De gemeente Haarlem heeft ongeveer 150.000 inwoners. Er wordt thans aan 278 asielzoekers onderdak geboden. Inmiddels zijn 299 ROA-plaatsen gerealiseerd. Men bereikt hiermee de 2 promillegrens.

Organisatie

De financiële uitvoering van de ROA en het beheer van de ROA-woningen (de materiële opvang) worden verzorgd door de GSD. Deze heeft hiervoor 119 formatie-uren. De spreiding en plaatsing (10 formatie-uren) en coördinatie en beleidsadvisering (24 formatie-uren) worden verzorgd door de Afdeling maatschappelijke dienstverlening.

De immateriële opvang wordt verzorgd door de Stichting Vluchtelingenwerk Haarlem (VSH). Deze heeft hiervoor 72 formatie-uren, waarvan 8 uren specifiek beschikbaar zijn gesteld ten behoeve van het project zinvolle tijdsbesteding.

Het gemeentelijk beleid wordt voorbereid door een projectgroep, die iedere drie maanden bijeen komt. Hierin wordt deelgenomen door de Gemeentesecretarie (afdeling Welzijn) die de voorzitter levert, de GSD die zich met de materiële opvang bezighoudt en de ROA-gelden beheert, SVH die de immateriële opvang voor zijn rekening neemt, de vreemdelingendienst van de politie en de gemeentelijke dienst woonruimteverdeling. Eens per maand zijn er bovendien uitvoeringsbijeenkomsten, waarbij case-besprekingen en andere lopende inhoudelijke zaken aan de orde komen.

Activiteiten

In Haarlem wordt door de projectgroep een integrale aanpak van de opvang van asielzoekers nagestreefd. Men geeft zich moeite om een omvattend en rationeel beleid te voeren.

Er is een begin gemaakt met de inrichting van de basisintroductie voor alle asielzoekers in Haarlem. Dit gebeurt met vrijwilligers. Dit is mogelijk met een bedrag van f 200 per asielzoeker uit de ROA. In deze introductie wordt ondermeer informatie gegeven over leven en wonen in Haarlem, het omgaan met burens en andere ingezetenen op straat, in winkels en in openbare ruimten, en

zelfredzaamheid in het algemeen. Dit is de voorbereiding op een intensieve taalcursus.

In Haarlem is een behoeftenonderzoek onder asielzoekers uitgevoerd door SVH. Dat heeft geleid tot een nader plan voor zinvolle tijdsbesteding. Hieraan ligt de stelling ten grondslag dat de belangrijkste zinvolle tijdsbesteding wordt gevormd door voorbereiding op de toeleiding naar de arbeidsmarkt. Een onderdeel van het programma is dat voorlopig een vijftal asielzoekers een leer-werk-plek wordt geboden, gedurende een half jaar, onder regie van SVH. Het tijdpad voor dit project verloopt als volgt:

- 1 Binnenkomst
- 2 Basisintroductie
- 3 Taalcursus
- 4 Individueel trajectplan met als achtereenvolgende stappen:
 - a vervolg taalonderwijs
 - b algemeen onderwijs
 - c specifieke cursussen
 - d vrijwilligerswerk (zie internalisering normen)
 - e leer-werkervaring projecten
 - f betaald werk
 - g eigen werk

De eerste drie fasen zijn algemeen. De vierde fase is een vorm van individuele trajectbegeleiding: een aanbod op maat. De laatste drie stappen van het Trajectplan zijn grensverleggend ten aanzien van de huidige situatie. Betaald werk voor asielzoekers is nog geen erkende praktijk.

De eerste asielzoeker die hier gebruik van maakt is in een klein garagebedrijf te werk gesteld. Het resultaat lijkt te zijn, behalve de direct beoogde leer-werk-ervaring, dat deze stage de asielzoeker uit zijn isolement haalt. De financiering komt uit ROA-gelden. Vluchtelingenwerk heeft bovendien enige diaconale fondsen achter de hand.

Ten aanzien van het leer-werkproject doen zich twee knelpunten voor. De Nederlandse taal levert praktische problemen op, die men met een aangepaste taalcursus tracht aan te pakken. In Haarlem worden cursussen verzorgd door het educatief centrum (stichting Basiseducatie) en incidenteel door het Erasmus College (voor hoger opgeleiden). Daarnaast verzorgt SVH zelf een aantal cursussen in de Nederlandse taal. De voorzieningen voor taalcursussen schieten op dit moment echter tekort. Het probleem doet zich hierbij voor dat asielzoekers meestal niet aan de criteria voldoen om van bestaande onderwijsfaciliteiten gebruik te maken. SVH oriënteert zich momenteel op een bredere vorm van samenwerking met Haarlemse instellingen op het gebied van het sociaal-cultureel werk.

Een structureel knelpunt ligt in de vraag of hier sprake is van al of niet impliciete toetreding tot de arbeidsmarkt. Hiermee zou een plek in het bedrijfsleven geclaimd kunnen zijn, ten koste van betaald werk van anderen. De Regionale Toetsingscommissie Zuid-Kennemerland voor pro-deo-projecten stelt heldere voorwaarden voor goedkeuring:

- 1 er mag geen arbeid tegen beloning worden vervangen of verdrongen (dus er moet nieuwe werkgelegenheid worden gecreëerd);
- 2 er mag geen concurrentievervalsing optreden;

- 3 er mogen ook geen vervangende beloningen van arbeid, anders dan in geld uitgedrukt, worden toegekend;
- 4 werkzaamheden dienen buiten de kernactiviteiten van het betrokken bedrijf te vallen (het moet gaan om additionele werkzaamheden);
- 5 het moet om tijdelijk werk gaan (in principe maximaal een jaar, eventueel met nog een jaar te verlengen).

2.7 Langedijk

Algemeen

De gemeente Langedijk wordt gevormd door de kerkdorpen Broek, Scharwoude en Langedijk. Er zijn 21.000 inwoners. Er wordt thans opvang geboden aan 30 asielzoekers. Dit is een gemengde groep, die gevormd wordt door echtparen, eenoudergezinnen en alleenstaanden. Het streven is om nog in 1991 tot de opvang van veertig asielzoekers te komen, waarmee de 2 promille grens wordt gehaald.

Organisatie

De gemeente heeft één ROA-ambtenaar op de secretarie-afdeling Welzijn ingezet voor de opvang van asielzoekers. Naast haar andere functies en taken is zij gemiddeld zo'n 18 uur per week werkzaam voor de opvang van asielzoekers. De stichting Vluchtelingenwerk Langedijk en omstreken werkt met een exploitatiesubsidie van f 30.000 per jaar, vermeerderd met een zelfde bedrag bestemd voor taallessen. Vrijwilligers ontvangen een waarderingsbijdrage van f 800 jaarlijks uit ROA-gelden. Vrijwilligers werken ten dienste van asielzoekers in een hun toegewezen vaste woning.

Activiteiten

Om een geconstateerde neerwaartse spiraal af te breken (verveling, inertie, uitzichtloosheid) is een Project Individuele Ontwikkeling Asielzoekers geëntameerd. Dit is een tamelijk ambitieus leer-werkproject om asielzoekers vaardigheden te laten verwerven waarmee ze binnen en ook buiten Nederland verder kunnen. Het oogmerk is hier zelfredzaamheid. De concrete voorgenomen activiteiten kunnen uitgesplitst worden in algemene activiteiten en een leerwerkprogramma:

Algemeen

- Nederlandse taalles
- aanvullend onderwijs, aangeboden in modulen
- huiswerk cursus
- gezondheidsleer en EHBO
- instroom in het bestaande categorale cursusaanbod

Leerwerkprogramma

- introductie cursus techniek
- deelproject gereedschap
- deelproject reparatie speelgoed

Alle onderdelen van dit traject zullen worden afgesloten met een certificaat. De financiering komt uit gemeentelijke ROA-gelden, aangevuld met een eenmalig bedrag van f 5.000 voor voorlichtingsactiviteiten van het ministerie van WVC. Met enige creativiteit is bij dit leer-werkproject tevens geld via het arbeidsbureau ingezet, uit de zogenaamde KRA-regeling. De grootste financiële posten zijn salariskosten, accommodatiekosten (huur werkplaats) en gereedschappen en activiteiten. Er wordt uitgegaan van de aanstelling van twee parttime betaalde projectmedewerkers.

Hoewel het initiatief geheel bij het gemeentebestuur van Langedijk ligt, is van meet af aan beoogd dat dit een bovenlokaal samenwerkingsproject wordt, zowel in aanbod als gebruikmaking. In eerste instantie is samenwerking nagestreefd met de buurgemeente Heerhugowaard en met VluchtelingenWerk. Binnen deze samenwerkingsvorm is het project echter niet van de grond gekomen. Thans wordt gezocht naar samenwerking met een andere aangrenzende gemeente.

2.8 Overijssel

Algemeen

Bij uitzondering is hier op provinciaal niveau een initiatief genomen tot de inrichting van leer-werkprojecten. Dit is gedaan door het Bureau Volwassenen-educatie Overijssel (BVO). In Overijssel zijn op dit terrein één provinciaal bureau en vijf regionale bureaus werkzaam. Deze structuur verkeert overigens in een reorganisatie, waarmee op termijn het provinciale bureau verdwijnt en er drie regionale bureaus overblijven.

Het voortouw is genomen door het Directeurenoverleg Educatieve Centra Overijssel (DECO), het provinciebestuur, en gemeentebesturen. Vooral in 1988 en begin 1989 is veel overleg gevoerd.

Met dit project streeft men een mogelijkheid na voor zinvolle tijdsbesteding, door asielzoekers een concrete tijdsinvulling (structuur in de dag) te bieden en de mogelijkheid om sociale contacten te leggen. Daaraan hebben vooral de pas gearriveerde asielzoekers behoefte. Als men hier al wat langer is, heeft men zijn eigen 'coping mechanismen' hiervoor ontwikkeld, of is men onverbiddelijk aan het afglijden. Daarnaast beoogt men een mogelijkheid tot beroeps-heroriëntatie te bieden, binnen of buiten Nederland.

Organisatie

BVO heeft bij de organisatie het voortouw genomen, in nauw contact met vluchtelingenwerk, educatieve instellingen, gemeenteambtenaren (Deventer en Wierden) en de regionale educatieve centra. De essentiële ontwikkelfunctie in dit project is vervuld door een consultant van BVO.

De financiering komt primair uit het provinciefonds (2 x f 14.850, plus een bedrag van f 7.500). De gemeenten Deventer en Wierden, die deelnemers van het eerste uur waren, hebben bovendien elk een klein bedrag (f 2.500) toegezegd dat in één geval nog niet aangesproken is. Te verwachten is dat de in een recent stadium als deelnemers toetgetreden gemeenten Hengelo en Enschede ook een financiële bijdrage gaan leveren.

Activiteiten

Het gaat om een project om asielzoekers vaardigheden te laten verwerven waarmee ze binnen en ook buiten Nederland verder kunnen. De nadere conditionering is:

- het gaat om kortlopende leer-werkprojecten;
- af te ronden in een onzekere wachttijd;
- voor deelnemers op uiteenlopende opleidingsniveaus;
- waarbinnen rekening wordt gehouden met de tijd die moet worden gestoken in de procedurele handelingen (justitie).

De concrete activiteiten zijn een computercursus gecombineerd met taallessen Nederlands en een excursie. In de tweede ronde (Hengelo) is dit aangevuld met werkervaringsprojecten elektra, kledingmaken en autotechniek.

In eerste instantie leken er in Overijssel niet genoeg asielzoekers per lokatie te zijn, om meer dan één keer per jaar een dergelijk project aan te bieden. De nieuwe lokaties bieden wellicht meer perspectieven, mits er regionaal wordt samengewerkt. Het opzetten van een breed opgezette vervolg-activiteit lijkt niet zinvol. De groep valt uit elkaar: sommige asielzoekers moeten het land verlaten, en de interesses van de blijvers lopen ver uiteen. Het informatiekunde-oriëntatieaanbod lijkt voor herhaling vatbaar, als een gericht aanbod voor hoger-opgeleide asielzoekers. Een breed aan te bieden vervolgcursus op een hoger niveau zit er niet in.

Plaatselijke afdelingen van VluchtelingenWerk hebben vooraf de belangstelling binnen de doelgroep gepeild. De recrutering van asielzoekers heeft vervolgens methodisch plaatsgevonden, middels een 'intake-gesprek'. Bovendien is achteraf een evaluatie uitgevoerd onder de deelnemers.

Het project is van de grond gekomen, de voorgenomen activiteiten zijn uitgevoerd. Dat hangt samen met de goede voorbereiding: er is grondig gewerkt aan de vorming van een sterk draagvlak. Er is zorgvuldig geopereerd naar de betrokken organisaties en naar de buitenwacht. Met name vluchtelingenwerk, educatieve centra en gemeenteambtenaren zijn in een vroeg stadium in de voorbereiding betrokken. Het bereik van het project is nooit overschat, er is voortdurend realiteitszin betracht.

2.9 Rotterdam

Algemeen

De gemeente Rotterdam telt 650.000 inwoners. Thans wordt 870 asielzoekers onderdak geboden. Rotterdam heeft echter met WVC een afspraak gemaakt om 1500 asielzoekers op te vangen, waarmee men boven de gestelde tweepro-millenorm uit gaat (die zou op 1.300 asielzoekers uitkomen).

In Rotterdam domineert de problematiek van de grote stad. Deze uit zich vooral in het grote aantal woningzoekenden, namelijk 66.000 geregistreerden waarvan 13.000 als urgent aangemerkt worden. Ondanks de gespannen woningmarktsituatie heeft de gemeente zich een inspanningsverplichting opgelegd om 450 woningen voor asielzoekers ter beschikking te krijgen.

Rotterdam vangt alle zich anmeldende asielzoekers zelf op voor zover daar plaats voor is. De overigen worden, na overleg met de Unit Spreiding en Plaatsing (Directie Vluchtelingen, Minderheden en Asielzoekers van WVC), elders in Nederland gehuisvest. De gemeente Rotterdam heeft daarmee in zekere zin een eigen AZC-voorziening.

Op het gebied van de opvang van asielzoekers zijn er in Rotterdam in eerste instantie drie instellingen actief:

- als onderdeel van de Gemeentelijke Sociale Dienst is de afdeling ROA werkzaam
- VVR: de Vereniging Vluchtelingenwerk Rijnmond werkt hier als plaatselijke steunfunctie
- COHAR: Coördinatie Opvang en Huisvesting Asielzoekers Rotterdam. Deze stichting is ontstaan uit de St. Vincentius Vereniging (RK sociaal werk) en opereert stedelijk als onderdeel van het Centrum voor Dienstverlening.

Dan werkt sinds 1983 binnen het verband van de VVR ten behoeve van asielzoekers ook de Taalschool Rotterdam, die gefinancierd wordt uit basiseducatie fondsen. Dit is het gevolg van een fusie met de sinds 1978 bestaande Taalschool Rotterdam. Voorts is ook de SOVR (Stichting Opvanghuis Vluchtelingen Rotterdam) een ROA-partner. Deze beheert een opvangvoorziening.

Organisatie

De GSD-afdeling ROA telt 16 medewerkers. Bij de COHAR zijn 30 mensen werkzaam, op 26 formatieplaatsen. COHAR werkt met ROA-gelden, de benodigde financiën worden op exploitatiebasis beschikbaar gesteld. Ook heeft COHAR uit zijn verleden (St. Vincentius) nog enig kapitaal.

Bij VVR zijn 20 parttime beroepskrachten en 70 vrijwilligers werkzaam. VVR voorziet in zijn inkomsten door middel van ROA-gelden, gelden uit de RWM en afkomstig van de gemeentelijke afdeling onderwijs, door geldstromen die via het arbeidsbureau lopen (BRP-gelden) en via fondsenwerving.

Met een serie omringende instellingen en organisaties worden werkrelaties onderhouden: onder meer de burgerlijke stand, ziekenfondsen, de onderwijssector (scholen in verband met de uitvoering van de leerplichtwet en volwassenen educatie), medische en geestelijke gezondheidszorg, kruisverenigingen en de thuiszorg, het tolkencentrum, de vreemdelingendienst van de politie, en het maatschappelijk werk.

De GSD heeft ten aanzien van de opvang en huisvesting van asielzoekers binnen de gemeente de eindverantwoordelijkheid, alsmede de verantwoordelijkheid voor de bestemming van de ROA-gelden. De GSD verzorgt alle huisvestingscontracten, regelt en verzorgt de uitkeringen en volgt de justitiële procedures. Bovendien heeft hij de eindverantwoordelijkheid voor de verrichtingen van COHAR en de binnengemeentelijke noodopvang ten behoeve van asielzoekers die zich buiten de reguliere kantooruren aanmelden.

COHAR heeft een drietal doelstellingen:

- beheer van woningen voor asielzoekers;
- coördinatie van de begeleiding binnen de woningen;
- persoonlijke en gedifferentieerde begeleiding van huiselijke omstandigheden (buffering geheten).

Dit laatste is onder meer mogelijk doordat in Rotterdam een oud klooster beschikbaar is. Dit heeft een bufferfunctie, vergelijkbaar met een AZC. Hier zijn individueel aangepaste programma's mogelijk voor asielzoekers die niet hebben kunnen aarden in de decentrale opvang.

Het klooster telt 65 plaatsen. In een gebouw aan de Mathenesserlaan zijn 45 plaatsen die een 'gemoedelijke' vorm van opvang en begeleiding kunnen leveren. Er zijn 20 plaatsen bij de SOVR gehuurd, voor een vaste prijs per bed c.q. plaats. In een pand aan de Putselaan zijn sinds kort nog eens 70 plaatsen beschikbaar. Al met al zijn er 200 plaatsen beschikbaar om de bufferfunctie te vervullen.

VVR staat in de eerste plaats voor de behartiging van de belangen van vluchtelingen en asielzoekers. De kernactiviteiten zijn in vier categorieën samen te vatten: leer en werkprojecten, de Taalschool Rotterdam (sinds 1978 onderdeel van VVR) en de sociaal-culturele activiteiten voor vluchtelingen en in het verlengde daarvan voor asielzoekers.

Activiteiten

In Rotterdam worden cursussen aangeboden ten dienste van de vergroting van de zelfredzaamheid en persoonlijke ontplooiing van asielzoekers. De VVR verzorgt:

- Introductieactiviteiten. Informatieoverdracht geschiedt middels verspreiding van brochures, cursussen en voorlichtingsbijeenkomsten.
- Sociaal-culturele activiteiten. Deze zijn meer op ontspanning gericht dan op educatie. Hierbij probeert VVR elementen uit de eigen en de Nederlandse culturen aan bod te laten komen.
- De VVR-Taalschool. Deze biedt taalonderwijs voor lager en hoger opgeleiden aan asielzoekers en vluchtelingen op uiteenlopende niveaus (van alfabetiseringscursussen tot het hoogste niveau).
- Werk en studie. De dienstverlening voor asielzoekers omvat het zoeken naar mogelijkheden voor vrijwilligerswerk, cursussen, en bemiddeling naar opleidingen van lager tot hoger onderwijs, alsmede het bemiddelen in de financiering van deze activiteiten waarvoor het UAF en de Stichting Noodfonds Vluchtelingen Rijnmond regelmatig worden aangesproken.

Daarnaast is een bijzondere opvangstructuur in het leven geroepen om aansluitend bij de huisvesting, asielzoekers maatschappelijk extra te begeleiden (COHAR). Deze gedifferentieerde opvang verdraagt zich goed met de ontwikkeling van uiteenlopende programma's voor zinvolle tijdsbesteding.

De sinds 1983 bestaande Rotterdamse Taalschool biedt cursussen op uiteenlopende niveaus (van alfabetiseringscursussen tot het hoogste niveau), en stijgt in veel opzichten boven de ROA-normen uit.

VVR houdt zich bezig met juridische en maatschappelijke begeleiding. VVR verzorgt een basisintroductieprogramma, waarbij gewerkt wordt met de dimensies sociale kaart, verkenning van de stad (recreatief) rechtshulp, gezondheidszorg, voorlichting over huisvesting, inkomen (budgettering), taalonderwijs en problemen van minderjarigen. Normen en waarden krijgen veel aandacht.

De hierbinnen functionerende Taalschool werkt aan de ontwikkeling van lees-, schrijf-, en luistervaardigheden, waarmee in een eerste stadium de zelfredzaamheid van asielzoekers wordt bevorderd, en later een stap wordt gezet op de weg naar de arbeidsmarkt in Nederland of elders.

COHAR en VVR zijn zeer gespitst op professionele methodiekontwikkeling. Zij achten zich verwant de volgende belendende werksoorten: migrantenwerk, categoriaal sociaal-cultureel werk en methodische begeleiding van 'multi-problem' gezinnen. Het werk staat onder grote druk, waardoor de medewerkers niet toekomen aan deskundigheidsbevordering.

Ook zelforganisaties van vluchtelingen en asielzoekers zijn in Rotterdam via de VVR betrokken bij de opvang van asielzoekers. De fondsen voor zelforganisaties schieten echter tekort. De gemeente Rotterdam zou moeizaam samenwerken met zelforganisaties van asielzoekers en vluchtelingen. Vluchtelingen met status en asielzoekers maken zelf onderling geen onderscheid als groeperingen. De interne binding is vooral politiek en cultureel van karakter. Zij organiseren activiteiten rond evenementen en feesten. Binnen de organisaties is behoefte aan kadervorming, waaraan vanuit VVR gewerkt wordt door middel van voorlichting en gerichte activiteiten en adviezen.

Hoewel de effectiviteit niet te meten valt, is de eigen buffering een opmerkelijke manier van opvang van asielzoekers. Dit biedt mogelijkheden voor de vorming van nieuwe werkmethoden. Hierdoor is men in ieder geval al gekomen tot een gedifferentieerde opvang, waarbij goed overwogen programma's voor zinvolle tijdsbesteding zeker zouden kunnen aansluiten.

Knelpunten en eventuele oplossingen

Voor de GSD liggen de problemen primair in de sfeer van huisvesting. Rotterdam heeft sinds de tweede wereldoorlog altijd te weinig woningen voor zijn bevolking gehad. Nieuwe bewoners waren veelal bereid zelf tijd en energie te steken in het opknappen, waardoor relatief veel in slechte staat verkerende woningen toch altijd weer zijn doorverhuurd. Een gevolg is dat het huurwoningenbestand kwalitatief slecht is. Dat maakt het voor de gemeente moeilijk en duur om geschikte woningen voor asielzoekers beschikbaar te krijgen.

Een knelpunt voor de GSD wordt gevormd door de groter wordende instroom van minderjarige asielzoekers, die niet eenvoudig zijn op te vangen. Voogdij en Kinderbescherming dienen hier te worden ingeschakeld. De GSD onderhoudt contacten met Valentijn in Nunspeet en met de Stichting de Opbouw, alsmede met de plaatselijke voogdijvoorzieningen Humanitas en Pro Juventute.

COHAR en VVR hebben de behoefte uitgesproken aan een dagopvangprogramma voor jeugdige en jongere asielzoekers, naast de reguliere onderwijsvoorzieningen.

COHAR stuit voortdurend op de financiële grenzen van de ROA. In deze kring wordt ervoor gepleit om een speciale Rotterdam-toeslag te geven boven de ROA-gelden. Behalve de huisvestingskosten zouden ook de vervoerskosten in Rotterdam aanmerkelijk hoger liggen dan in kleinere gemeenten.

Een ander knelpunt is dat COHAR en VVR als voorzieningen niet geheel complementair zijn. VVR werkt ook voor vluchtelingen met een erkende status, dus voor een ruimere doelgroep. COHAR en de GSD werken strikt binnen de termen van de ROA. Bovendien hebben deze instellingen een tamelijk geolied lopende vorm van samenwerking ontwikkeld, in de loop van jaren. VVR staat daar een beetje buiten, men neemt hier een afwachtende en in sommige opzichten gereserveerde houding aan. Er ligt dan ook enig oud zeer. De coördinatoren van COHAR en VVR voeren sinds enkele maanden een geregeld overleg. Beide organisaties zetten zich in voor een betere afstemming van hun werkzaamheden.

De Taalschool stuit op enkele knelpunten:

- er zijn te weinig uren beschikbaar voor asielzoekers met een hogere vooropleiding;
- de deelnemers aan cursussen moeten hoge reiskosten maken.

Ten aanzien van programma's voor zinvolle tijdsbesteding zien COHAR en VVR graag een breed opgezet onderzoek aan de vraagzijde. Dat zou landelijk moeten worden aangepakt.

Globaal gesproken:

- heeft COHAR het meeste zicht op introductieproblemen (zie hoofdstuk 5);
- is de VVR het meest gericht op de (her-)oriëntatie (zie hoofdstuk 5);
- en kijkt de GSD naar de materiële zaken en naar aansluitende voorzieningen in een volgende fase.

2.10 Wijchen

Algemeen

De gemeente Wijchen telt 35.000 inwoners. Er worden momenteel 32 asielzoekers opgevangen. Drie jaar geleden is het gemeentelijk opvangbeleid begonnen met 16 asielzoekers, in de toekomst wordt gestreefd om 60-70 asielzoekers onderdak te brengen. Er is een politiek commitment om van de huidige 1 promille door te groeien naar de norm van 2 promille.

De kern van het gemeentelijk beleid wordt als volgt omschreven:

- huisvesting in normale eengezinswoningen (3 a 4 personen);
- spreiding van woningen over de hele gemeente;
- gebruik maken van algemene voorzieningen (geldt ook voor andere minderheidsgroepen);
- immateriële zorg geschiedt vanuit de lokale werkgroep;
- opvang van asielzoekers dient in beginsel budgettair neutraal te geschieden.

Een profiel van de asielzoekers is moeilijk te geven, aangezien de individuele verschillen in herkomst en achtergronden groot zijn.

Veel asielzoekers hebben psychische problemen, variërend van slapeloosheid tot schizofrenie, en lichamelijke klachten. In een aantal gevallen leiden hoge verwachtingen van de asielzoekers (van zichzelf en van de toekomst in Nederland), de tegenstelling tussen hun relatief goede maatschappelijke positie in het land van herkomst en hun huidige, afhankelijke positie tot extra problemen. De elders gesignaleerde problemen met betrekking tot de onzekere toekomst van asielzoekers en de langdurige procedures komen ook hier duidelijk naar voren.

Bij veel asielzoekers zou dit leiden tot verveling, apathie, verstoring van het levensritme en in sommige gevallen agressief gedrag. Geconstateerd wordt dat de meeste van hen problemen hebben met de invulling van hun tijd.

Asielzoekers blijken redelijk op de hoogte over de situatie elders in Nederland en ze gaan op bezoek bij lotgenoten in andere steden. Netwerken onder asielzoekers blijken zich ver uit te strekken tot in de randstad en soms zelfs tot over de landsgrenzen. Het onderlinge contact tussen asielzoekers in Wijchen is (voor zover bekend) beperkt. Er is weinig onderling vertrouwen en er wordt vrijwel niet over het verleden gepraat. De angst voor informanten uit het land van herkomst lijkt groot.

Er is groot verloop: in 1 à 2 jaar zijn er in Wijchen ongeveer 45 verschillende personen opgevangen. Een aantal asielzoekers (veelal met weinig juridische perspectieven) blijkt 'op te lossen' in het grijze circuit.

Organisatie

De werkgroep asielzoekers Wijchen bestaat momenteel uit 16 vrijwilligers voor 32 ROA-plaatsen (dus een verhouding van 1 : 2). Het verloop onder de vrijwilligers is relatief klein. Wel is het moeilijker om nieuwe vrijwilligers te vinden. Enerzijds wordt het directe, persoonlijke contact van de vrijwilligers met de asielzoekers positief beoordeeld ten opzichte van de meer afstandelijke benadering van professionals in de grotere steden, die uiteraard een veel grotere groep moeten bedienen. Anderzijds staan de vrijwilligers bloot aan de problemen van 'afstand en nabijheid'. De werkgroep wordt begeleid door de regio-consulent van VluchtelingenWerk en de vrijwilligers kunnen een training krijgen bij 'Contact der Continenten'.

De ambtenaren benadrukken dat de druk op vrijwilligers feitelijk te groot is. In tegenstelling tot andere vrijwilligersorganisaties, die vrijwel altijd uit zelfinitiatief voortkomen, is er binnen het asielzoekersbeleid sprake van een kunstmatige, doelbewuste inschakeling van het vrijwilligerswerk. Dit legt een extra claim op de samenwerking tussen vrijwilligers en professionals.

Activiteiten

Het primaire pakket bestaat uit huisvesting, hulpverlening en een financieel budget. Er worden taalcursussen (Nederlands) gegeven door het Molenhuis (de plaatselijke instelling voor sociaal-cultureel werk). Verder zijn er (beperkte) mogelijkheden om taalcursussen te volgen bij het Numaga-college (volwasseneneducatie) en het ITT (taleninstituut). Bovendien maken de vrijwilligers de asielzoekers wegwijs in Wijchen en leren hen de 'sociale kaart' kennen. Tenslotte wordt door asielzoekers deelgenomen aan sportactiviteiten, zowel in een vereniging als individueel. De kosten hiervan worden voor 80% vergoed binnen de ROA.

De indruk bestaat dat dit primaire pakket tekort schiet voor een daadwerkelijk humane opvang van asielzoekers. Zeker van hen die langere tijd in de gemeente verblijven in afwachting van besluitvorming over hun asielaanvraag. In de regio Nijmegen is daarom een voorstel ontwikkeld voor een leer-werk-ervaringsproject. De doelstelling is het bieden van mogelijkheden aan asiel-

zoekers om bepaalde beroepsmatige vaardigheden te verwerven en hiermee in een werksituatie ervaring op te doen. Hierbij staat voor asielzoekers centraal:

- mogelijkheden voor zinvolle tijdsbesteding;
- opdoen van sociale contacten;
- verwerven van vaardigheden, die zowel in Nederland als elders kunnen bijdragen aan een verbeterd perspectief.

Voor de uitvoering van dit experimentele project is aansluiting gezocht bij het Werkvoorzieningsschap Nijmegen en Omgeving (WNO), waardoor gebruik kan worden gemaakt van een bestaande infrastructuur voor opleiding en werk-ervaringsplaatsen. De voorgestelde looptijd is twee jaar. De kosten van het experimentele project bedragen op jaarbasis f 65.000,-. Over de financiering bestaat nog geen duidelijkheid.

Op dit moment is de omvang van de belangstelling van asielzoekers om aan een dergelijk programma mee te doen nog niet bekend. De verwachting is niet dat de aanmelding zo groot zal zijn, dat er een selectie moet plaatsvinden (in eerste instantie wordt uitgegaan van 10-15 plaatsen). Indien dat wel het geval mocht zijn zal rekening worden gehouden met individuele perspectieven, motivatie en deelname aan andere activiteiten, zoals de talencursussen. Als succesfactoren worden genoemd een groot doorzettings- en incasseringsvermogen en niet al te hoge verwachtingen.

2.11 Zaltbommel

Algemeen

Zaltbommel heeft ongeveer 10.000 inwoners. Momenteel verblijven er 28 asielzoekers, verdeeld over 6 huizen. De 2 promille grens wordt dus ruim gehaald. In januari 1988 is de opvang van asielzoekers binnen het kader van de ROA begonnen. In totaal zijn er ruim 70 asielzoekers onderdak geweest, in de afgelopen drie jaren. Er is veel verloop. De gemeente Zaltbommel voorziet tevens in huisvesting en administratieve begeleiding van 6 asielzoekers die in Rossum onderdak zijn, en 2 asielzoekers in Heerewaarden, beide nabijgelegen kleine gemeenten.

Behalve asielzoekers telt Zaltbommel een grote etnische minderheidsgroep van Marokkanen (ca. 500). In Zaltbommel zijn circa 300 (veelal langdurig-) werklozen.

Organisatie

Momenteel wordt reorganisatie van het gemeentelijk apparaat voorbereid. De GSD gaat daarbij samen met de secretarieafdeling Welzijn i.o. (Onderwijs, Cultuur, SoZa etc.) op in één sector Juridisch-administratieve zaken. De eerste opvang werd vroeger geregeld door de secretarie-afdeling CRS (Cultuur, Recreatie, Sport), maar ging om praktische redenen al snel over naar de GSD (de financiële afwikkelingen kwamen hiermee in één hand).

Er is niet echt sprake van een gemeentelijk asielzoekersbeleid. De financiële afhandeling binnen ROA loopt gewoon mee met standaard GSD-taken. Praktische zaken (verwerving en inrichting van woningen, ophalen van asielzoekers, oplossen van acute problemen) worden improviserend geregeld tussen

ambtenaren en vrijwilligers. Over het algemeen kost een asielzoeker veel meer tijd van ambtenaren dan de gemiddelde GSD-cliënt. Vroeger werd dit vooral gecoördineerd door de directeur GSD. In verband met zijn ziekte-verlof en de verwachting is dat hij niet meer in deze functie terugkeert, vullen twee GSD-medewerkers dit 'gat' op. Hun tijdsinvestering bedraagt minimaal 1 dag per week.

De lokale werkgroep vluchtelingenwerk Bommelerwaard is per december 1989 een stichting geworden. Deze beschikt niet over een beroepskracht. Alle vrijwilligers zijn bestuurslid. Wel is er een Dagelijks Bestuur. Per ROA-woning zijn enkele vaste vrijwilligers. Deze zijn verantwoordelijk voor het beheer van een klein budget en daarnaast belast met sociale en ondersteunende taken. Momenteel zijn er ongeveer 15 vrijwilligers (zowel mannen als vrouwen, leeftijd varieert van 20-70 jaar). Lange tijd was dit een stabiele vrijwilligersgroep, juist nu is er sprake van een aanzienlijk verloop (na 2-3 jaar houden veel het voor gezien). De eerste groep vrijwilligers (jan. 1988) is vooral gerecruteerd via gemeentelijke informatie-avonden. Thans zoeken vertrekkende vrijwilligers steeds vaker zelf een opvolger.

Eens per 2 à 3 maanden is er een geformaliseerd overleg tussen het DB van de stichting (vergezeld door een vertegenwoordiger van de vrijwilligers per ROA-woning) en het gemeentebestuur. Verder is er regelmatig en goed verlopend overleg en samenwerking tussen ambtenaren en vrijwilligers.

Het gemeentebestuur regelt vooral materiële zaken en laat opvang en zorg aan de vrijwilligers over. De stichting krijgt f 90,-- per asielzoeker, waarvan f 45,-- voor organisatiekosten en overige kosten van vrijwilligers en f 45,-- voor contributies en activiteiten. In begin was er veel contact met VW. Nu veel minder. VW heeft vooral de clustering van vrijwilligers en regio-vorming ter zake met omliggende gemeenten gestimuleerd (Ammerszode, Brakel, Hedel, Kerkwijk, Maasdriel, Zaltbommel). Daarom heet de stichting Vrijwilligerswerk-Bommelerwaard en niet Vrijwilligerswerk-Zaltbommel. De clustervorming is in de praktijk op een laag pitje gezet. De dorpskernen die enkele asielzoekers opvangen regelen zelf hun zaken. Omdat er nauwelijks voorzieningen zijn komen de asielzoekers vanzelf naar Zaltbommel. Bovendien is er enige competentiestrijd tussen de kleine kernen en Zaltbommel. Ook de dislokatie (grote afstanden binnen de regio) ondermijnt de onderlinge contacten tussen vrijwilligers.

Activiteiten

Er zijn 5 leerplichtige kinderen onder de asielzoekers. Eén jongen gaat naar de streekschool voor Kortdurend Middelbaar Beroepsonderwijs. Twee volwassenen volgen via het University Assistance Fund een korte cursus Nederlands om vervolgens door te kunnen studeren. Deze willen dan ook naar Utrecht verhuizen.

Er wordt een programma voor Basisopvang aangeboden. Hierbinnen bezoeken vrijwilligers asielzoekers. Voorts omvat dit een taalcursus van de Stichting Basis-educatie en sport: activiteiten zoals zwemmen, fitness, voetbal, volleybal, basketbal. Daarnaast worden sociaal-culturele activiteiten opgezet, zoals een Kerst- en Nieuwjaarsfeest en een tocht door de Bommelerwaard. Incidenteel is er een informatieavond van VluchtelingenWerk georganiseerd en een lustrum van de Vereniging Organisatie van Vluchtelingen.

Er is geen gestructureerd aanbod van sociaal-culturele activiteiten voor de gezamenlijke asielzoekers. Veel wordt overgelaten aan de vrijwilligersgroep per ROA-woning. De asielzoekers lijken erg zelfstandig te zijn. Ze komen wekelijks bij de GSD stempelen en zijn verder weinig thuis. Ze bezoeken veel vrienden en kennissen buiten Zaltbommel.

De indruk bestaat hier dat asielzoekers weinig behoefte hebben aan een vervoltraject. Wel aan werk. De GSD kan hier niet in voorzien, gezien de strekking van de ROA-regeling. In Zaltbommel is nauwelijks sprake van een tijdsbestedingsprogramma voor asielzoekers en er zijn geen uitgewerkte ideeën over een mogelijk basispakket of een vervoltraject. Wel wordt de aandacht van asielzoekers gevestigd op het algemene aanbod van de Stichting Orion (koepel sociaal-cultureel werk), met onder meer een naaicursus, een cursus blind typen, en computercursus voor werklozen en herintredende vrouwen.

3 Analyse van onderzoeksgegevens

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk omvat een bundeling van de bevindingen uit de gesprekken die in de verschillende lokaties gevoerd zijn. Achtereenvolgens wordt aandacht besteed aan doelgroep (3.2), doelstellingen (3.3), aard en inhoud van de activiteiten (3.4), knelpunten bij de uitvoering (3.5), organisatievorm (3.6) en financiering (3.7).

3.2 Doelgroep

In het algemeen kunnen drie categorieën asielzoekers onderscheiden worden:

- 1 Mensen van wie snel duidelijk wordt dat ze geen erkende redenen hebben om asiel aan te vragen.
- 2 Mensen die een achtergrondverhaal hebben waaruit overtuigend blijkt dat hun leven in het land van herkomst bedreigd wordt op grond van hun geloof of politieke overtuiging.
- 3 Een tussengroep waarvan de situatie niet direct overtuigend en helder is, waardoor een nader justitieel onderzoek noodzakelijk is.

De doelgroep voor programma's voor zinvolle tijdsbesteding wordt in essentie gevormd door mensen uit de derde categorie. Zij verblijven gemiddeld zo'n twee jaren als asielzoeker in de decentrale opvang in Nederlandse gemeenten. Deze asielzoekers vormen in de onderzochte lokaties geen homogene groep. Het belangrijkste wat hen bindt is de juridische procedure, en daarin zijn ze individuele gevallen. Daarnaast is een overeenkomst dat ze uit een vreemde cultuur afkomstig zijn. Voor het overige blijven zij een gedifferentieerde groep.

3.3 Doelstellingen

Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat er niet te veel verwachtingen mogen worden gewekt over de individuele kansen voor asielzoekers op een toekomst in Nederland.

Zelfredzaamheid

De programma's voor zinvolle tijdsbesteding zijn in de eerste plaats heel praktisch gericht op het doen verminderen van verveling, apathie, en verstoring van het levensritme. In het verlengde hiervan worden gebundelde doelstellingen geformuleerd als het versterken van de persoonlijke ontplooiing, het vergroten van de zelfredzaamheid en het bevorderen van sociale contacten.

In het hoofdstuk over de bouwstenen van de inhoudelijke inrichting van programma's voor zinvolle tijdsbesteding (hoofdstuk 5) wordt deze gedachten-gang verder uitgewerkt.

De hierboven beschreven doelstellingen worden vrij algemeen geoperationali-seerd in drie inhoudelijke aspecten:

- 1 taalonderricht, in de vorm van alfabetiseringscursussen, primair taalonderwijs en vervolg-taalonderwijs;
- 2 het verwerven van inzicht in de sociale kaart, d.w.z. het wegwijs worden in de desbetreffende gemeente en regio;
- 3 in sommige lokaties wordt ook veel aandacht gegeven aan sociale vaardig-heden, gekoppeld aan een introductie in normen en waarden in Nederland.

Aan het derde aspect ligt de vooronderstelling ten grondslag dat asielzoekers in de eerste periode van hun verblijf in Nederland - vooral in het onderling ver-keer - veel contraproductieve en onevenwichtige inzichten opdoen.

Zij zouden snel de gaten in de geordende Nederlandse samenleving leren ken-nen. Zo zouden ze al spoedig de weg vinden naar consumptieve kredieten.

De beoogde introductie in een samenhangend stelsel van normen en waarden wordt wel 'enculturatie' genoemd. In de praktijk wordt meer gesproken over 'acculturatie', wat feitelijk het tegendeel betekent: het loslaten van oude normen en waarden.

*Een uitspraak ter zake: "They mix, but they don't combine culturally".
Er ontstaat op deze manier een kaleidoscopisch geheel van normen en
waarden, waarin noodzakelijk enige orde moet worden gebracht.*

Ook is in vele gesprekken gewezen op het leven van dag tot dag, zonder toekomstperspectief, dat asielzoekers zouden leiden. Er zal nog veel gesleuteld moeten worden aan de totstandkoming van een werkelijk overtuigend accultura-tieprogramma waarmee asielzoekers in kort bestek een positie als kansrijke nieuwkomer kunnen opbouwen in Nederland of elders.

Recreatie en sociale contacten

Ook recreatie wordt vrijwel overal als doelstelling genoemd. Aansluitend bij algemene ontwikkelingen in het sociaal-cultureel werk in Nederland wordt recreatie niet als een centrale bezigheid beschouwd, maar meer als een drem-pelverlagende factor. Recreatieve voorzieningen kunnen echter een effectief middel vormen om in de eerste periode van de decentrale opvang te komen tot een zekere mate van structurering van het gebruik van tijd. Hoewel dat niet overal zo gezien wordt, is recreatie daardoor een essentiële vorm van zinvolle tijdsbesteding voor de gekozen doelgroep. Het gaat hier om activiteiten in de sfeer van sport, muziek en toneel.

Beroepsvorming en persoonlijke ontplooiing

Regelmatig is de toeleiding tot de arbeidsmarkt via leer-werkprojecten en beroepsvormende activiteiten, genoemd als doelstelling voor asielzoekers die hier langere tijd verblijven. Om het realiteitsgehalte hiervan te vergroten is in verschillende lokaties daarbij uitdrukkelijk gekozen voor beroepen die niet alleen aansluiting geven op de arbeidsmarkt in Nederland, maar ook in de lan-den van herkomst en daar buiten. Hiervoor is wel de term 'wereldberoepen' gebruikt. Als voorbeelden van wereldberoepen zijn genoemd: verpleegkundige, overige verzorgende beroepen, automonteur en machinebankwerker. Dit lijstje is in enkele andere gemeenten uitgebreid met beroepen in de sfeer van agrari-

sche cultuurtechniek, ondersteunende beroepen in de agrarische sector, transport en vervoer en het omgaan met computers.

Het moet betwijfeld worden of deze doelstelling helemaal aansluit bij de realiteit. De hierop afgestemde programma's leiden tot dusver niet tot een volledige beroepsvorming. Realistischer is het om in dit verband leer-werk-projecten in te richten, en dan nog uitsluitend voor asielzoekers die hier al langer verblijven.

3.4 Aard en inhoud van de activiteiten

Introductie-activiteiten

In vrijwel alle gemeenten wordt de introductie van asielzoekers in de lokale samenleving verzorgd door vrijwilligers. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen asielzoekers die direct in een gemeente geplaatst worden en degene, die eerst in een asielzoekerscentrum zijn ondergebracht. De vorm en inhoud van de introductie-activiteiten verschilt van gemeente tot gemeente. In sommige gemeenten is geen gestructureerd introductieprogramma opgezet, maar verloopt de introductie in rechtstreekse contacten tussen vrijwilliger en asielzoeker. In enkele andere gemeenten zijn de introductie-activiteiten veel sterker aanzet. In de gesprekken zijn de volgende elementen naar voren gekomen:

- *Geografische en sociale kaart:* Asielzoekers worden wegwijs gemaakt in de directe omgeving en gewezen op de voorzieningen, die binnen de gemeente aanwezig zijn. Dit varieert van winkels en recreatieve voorzieningen tot sociaal-culturele en maatschappelijke instellingen. Hierbij komen ook zaken als openingstijden en tarieven aan de orde.
- *Weer en verkeer:* Het klimaat in Nederland wijkt in veel gevallen sterk af van het weer in de landen van herkomst van de asielzoekers. Veel van hen hebben nog nooit sneeuw of ijs gezien. In dit kader is het van belang om asielzoekers te wijzen op het gebruik van de verwarming en het aanpassen van de kleding aan de weergesteldheid. Ook verkeersregels en het openbaar vervoer zijn hier vaak anders geregeld dan in het land van herkomst.
- *Nederlandse tradities en gewoonten:* Net als elders in de wereld zijn er in ons land bepaalde tradities en gewoonten, die van grote invloed zijn op de wijze van tijdsbesteding en de omgangsvormen tussen mensen. Met de meeste zaken zullen de asielzoekers gedurende hun verblijf geleidelijk kennismaken. Door enkele tradities en gewoonten echter vooraf duidelijk aan te geven, kunnen pijnlijke vergissingen en onverwachte confrontaties van asielzoekers voorkomen worden.
- *Omgevingsexcursies:* In een beperkt aantal gemeenten worden enkele korte excursies voor de asielzoekers georganiseerd om hen een beeld te geven van Nederland en de specifieke kenmerken van de regio, waarin de gemeente gelegen is. Zeker in de eerste periode binnen een gemeente kunnen dergelijke excursies voor de asielzoekers bovendien een belangrijke sociale en recreatieve functie hebben.

Sociaal-culturele activiteiten

Over het algemeen worden asielzoekers door de vrijwilligers geattendeerd op het aanbod van algemene en categorale sociaal-culturele voorzieningen binnen de gemeente. Sommige vrijwilligersgroepen bevorderen de deelname actiever en effectiever dan andere. In de kleinere gemeenten is dit aanbod overigens tamelijk beperkt. De afstand naar grotere steden in de omgeving kan bovendien een belemmering vormen voor deelname van asielzoekers. In een aantal kleine gemeenten krijgen de asielzoekers een gratis lidmaatschap van de plaatselijke bibliotheek of wordt een aanzienlijke bijdrage geleverd in de kosten van sportbeoefening (toegang tot het zwembad, lidmaatschap van een sportvereniging). Na verloop van tijd blijken sommige asielzoekers aansluiting te vinden bij toneel- of muziekverenigingen of zangkoren. Over het algemeen worden slechts incidenteel specifieke sociaal-culturele activiteiten voor asielzoekers georganiseerd (bijvoorbeeld nieuwjaarsviering of interculturele bijeenkomsten). In enkele gemeenten is echter wel een doorlopende inloopactiviteit voor asielzoekers gerealiseerd.

In de grotere gemeenten is het reguliere aanbod van sociaal-culturele en recreatieve activiteiten uiteraard meer gevarieerd. De indruk is echter dat asielzoekers hier over het algemeen slechts in beperkte mate gebruik van maken. Uit de gesprekken blijkt dat er in de meeste gemeenten geen goed inzicht bestaat in de achterliggende oorzaken (onbekendheid of ontoereikendheid van het aanbod of het ontbreken van sociale netwerken). Wel zijn er in enkele grotere steden zelforganisaties door gevestigde etnische groepen opgericht, die een deel van de asielzoekers bereiken met hun sociaal-culturele activiteiten.

Opleidingen/cursussen

Op basis van de informatie uit de gesprekken kan de volgende indeling worden gemaakt:

- *Regulier onderwijs:* Kinderen in de schoolgaande leeftijd vallen onder de leerplichtwet en zijn in vrijwel alle gevallen ingeschreven bij een school. Een groot aantal volwassen asielzoekers maakt gebruik van de mogelijkheid om een introductiecursus Nederlandse taal te volgen. In de meeste gevallen worden deze cursussen georganiseerd door een stedelijke of regionale stichting Basiseducatie. Een aantal asielzoekers stroomt daarna door naar een vervolgcursus bij een college voor volwasseneducatie. Een beperkt aantal asielzoekers volgt een universitaire opleiding en krijgt hiervoor een bijdrage uit het University Assistance Fund (UAF).
- *Praktische cursussen:* Deze cursussen zijn met name bedoeld om de asielzoekers praktische kennis of vaardigheden bij te brengen, die in het dagelijks leven goed van pas komen. Zo worden in enkele gemeenten bijvoorbeeld cursussen fietsreparatie, koken of gezondheidsleer/EHBO georganiseerd.
- *Hobbycursussen:* Deze cursussen spelen vooral in op de (latente) behoefte van asielzoekers om een eigen hobby te ontwikkelen. In dit verband worden soms specifiek voor asielzoekers cursussen opgezet (Hindeloopen-schilderen, bloemschikken) of wordt getracht de asielzoekers onder te brengen bij bestaande cursussen/verenigingen (toneelvereniging, zangkoor).

- *Ontplooingscursussen*: Deze cursussen hebben een betekenis voor de persoonlijke ontplooiing van asielzoekers en leveren tevens een bijdrage aan de toeleiding naar arbeid (in Nederland of elders). In een aantal gemeenten is ervaring opgedaan met cursussen als computergebruik, metaalbewerking, landbouwtechnologie en autotechniek.

Leer-werkprojecten

Deze vorm van opleidingen wordt in alle lokaties apart genoemd. In de meeste gemeenten die in het onderzoek zijn betrokken, is hiermee ervaring opgedaan of bestaan voornemens hiermee. Bij deze projecten wordt veel nadrukkelijker dan bij de eerdergenoemde ontplooiingscursussen een verbinding gelegd met de achterliggende arbeidssituatie.

Uit de gesprekken is gebleken dat er in dit verband zowel doelen op de kortere als de langere termijn worden nagestreefd. Op korte termijn zijn de leer-werkprojecten met name gericht op het herstellen van een regelmatig levensritme, het opdoen van sociale contacten en het bieden van mogelijkheden voor zinvolle tijdsbesteding. Op langere termijn beogen de leer-werkprojecten vooral een bijdrage te leveren aan de persoonlijke ontplooiing en te zijner tijd de toerusting voor de arbeidsmarkt (in Nederland of elders). Er bestaan echter aanzienlijke verschillen tussen de leer-werkprojecten binnen de verschillende gemeenten.

Het verwerven van certificaten lijkt asielzoekers te motiveren. Dit pleit voor de opbouw van dossierdiploma's, op basis van behaalde cursus-modules. Daarmee wordt de opleiding op individuele maat toegesneden. 'Down to earth'-basistechnieken lijken meer beroepsperspectief op te leveren dan bijvoorbeeld geavanceerde computertechnologie. Er is op twee lokaties gepleit dat techniek in dienst moet staan van de landbouw, met het oog op de kansen bij terugkeer.

3.5 Knelpunten bij de uitvoering

Onderwijs en training

Vooraf met betrekking tot het vervolgonderwijs van leerplichtige kinderen wordt aangegeven dat de ROA-regeling onvoldoende middelen ter beschikking stelt om de inschrijvingsgelden en de kosten voor leermiddelen en vervoer te kunnen voldoen. De meeste gemeenten bekostigen dit vanuit het totale ROA-budget, waardoor minder geld overblijft voor het organiseren van activiteiten. Zeker in gemeenten waar veel gezinnen met kinderen zijn gehuisvest, vormen deze kosten een onevenredig zware belasting voor het totale ROA-budget.

Minderjarigen die net boven de leerplichtige leeftijd zijn (16 - 18 jarigen, de zogenaamd partieel leerplichtigen), vormen een bijzonder kwetsbare groep. Ze vallen nog niet binnen de termen van volwasseneneducatie, en ze zijn niet meer volledig leerplichtig. Daardoor vallen faciliteiten weg, terwijl er nieuwe financiële verplichtingen ontstaan (bijvoorbeeld de verplichting om f 1.000,- schoolgeld te gaan betalen).

In sommige gemeenten is men van mening dat het moeilijk te verdedigen valt om veel meer gerichte en intensieve aandacht aan asielzoekers te besteden, dan

aan de langdurig werklozen uit de eigen gemeente. Ook bestaat scepsis over de belangstelling onder asielzoekers voor deelname aan leer-werkprojecten, wanneer er geen uitzicht kan worden geboden op een reguliere arbeidsplaats.

Het is in enkele lokaties moeilijk gebleken om asielzoekers te motiveren. Uitval treedt overal op, zij het in verschillende mate en op uiteenlopende gronden. Sommige programma's sluiten alleen aan bij asielzoekers die al veel beroepsvormende kwaliteiten in huis hebben. Dat geldt met name voor de computercursussen. Per cursusgroep dient in ieder geval het niveau waarop de cursus wordt aangeboden vastgesteld en afgestemd te worden. Met dergelijke cursussen kan niet eerder worden begonnen dan nadat een basisintroductie met succes is afgerond.

Van voorzieningen voor basiseducatie kan in veel gevallen nuttig gebruik gemaakt worden voor activiteiten in het kader van zinvolle tijdsbesteding. De rijksregeling blokkeert echter gebruikmaking door asielzoekers. Oogluikend wordt in voorkomende gevallen toegelaten dat asielzoekers hiervan gebruik maken. Asielzoekers met een hogere opleiding hebben overigens weinig aan basiseducatie. Zij vallen binnen de termen van het reguliere dag- of avond-onderwijs. Dat is duurder en niet overal gemakkelijk bereikbaar, zeker niet in geïsoleerde plattelandsgemeenten.

Vrijwilligerswerk

De begeleiding binnen ROA-termen steunt voor zijn uitvoering zwaar op vrijwilligerswerk. In de onderzochte gemeenten zijn hiermee uiteenlopende ervaringen opgedaan. Een veel gesignaleerd knelpunt is het afhaken ('burnout') van vrijwilligers, die enige tijd bevredigend hebben gefunctioneerd. Opgemerkt moet worden dat het om moeilijk werk gaat, met soms lastige klanten. Volgens informanten dragen vier factoren bij aan het terugdringen van een vroegtijdige burn out:

- de kwaliteit van de relatie tussen vrijwilligers en asielzoekers verbetert, naarmate er meer duidelijkheid bestaat over waarvoor asielzoekers bij de vrijwilligers terecht kunnen;
- een professionele ondersteuning van vrijwilligers die hen leert omgaan met de factoren nabijheid en afstand in contacten met asielzoekers vergroot hun vermogen om teleurstellingen het hoofd te bieden;
- vrijwilligers uit een goed geïntegreerde lokale gemeenschap lijken elkaar onderling het best overeind te houden in stress-situaties;
- een adequate spreekkamervoorziening draagt bij aan een goed - gestructureerde relatie.

In verscheidene onderzochte gemeenten lijkt men te stuiten op knelpunten die voortkomen uit de bestuurlijke mechanismen van verkokering en uitsluiting. Een op de individuele asielzoeker toegesneden inrichting van activiteiten voor zinvolle tijdsbesteding vergt dat er een aanbod tot stand komt, dat dwars door bestaande organisatorische indelingen heenloopt. Vanuit het vroegere principe van non-integratie zijn nog altijd verscheidene voorzieningen afgeschermd van gebruikmaking door asielzoekers.

De ontvangende samenleving

Het gaat bij een realistische beleidsvorming niet alleen om de afstemming van organisaties en overige instituties. Een belangrijke factor wordt ook gevormd door inzicht en afstemming ten aanzien van de ontvangende samenleving. De vraag rijst welke barrières hier bestaan en of deze kunnen worden weggenomen of omzeild.

Uit de gevoerde gesprekken lijkt een aanzienlijke mate van werkloosheid in de ontvangende samenleving maatschappelijke weerstanden op te leveren tegen de acceptatie van asielzoekers. Dat pleit ervoor in ieder geval de lokale beeldvorming ten aanzien van asielzoekers te peilen, en indien nodig deze bij te stellen. Lokale omroepen en plaatselijke kranten kunnen daar een bijdrage aan leveren, zoals in enige onderzochte lokaties blijkt.

Een andere hypothese op grond van de bevindingen is dat een sterk geïntegreerde autochtone samenleving zich gemakkelijker openstelt voor asielzoekers dan één die het karakter van een forensendorp draagt. Nederlandse nieuwkomers op het platteland zouden de neiging hebben zich te zien als de laatste toe te laten categorie in hun nieuwe veste ('ze trekken de poort achter zich dicht').

Slagvaardig bestuur

In enkele gemeenten is geopperd dat de ontwikkelingen in de praktijk rond de opvang van asielzoekers zo snel gaan, dat de plaatselijke politiek daar niet snel genoeg op kan inspelen. Men voelt daar veel voor het leggen van maximale verantwoordelijkheid bij flexibele lokale werkgroepen gevormd door ambtenaren en plaatselijke vrijwilligers. Er is zelfs gepleit voor mobiele 'taskforces' met een eigen budgetverantwoordelijkheid.

In andere gemeenten worden de ambtenaren juist overdonderd door ambitieuze plannen van de politiek. Ambtenaren moeten daar alles op alles zetten om initiatieven van bestuurders in goede banen te leiden en goed over te brengen naar vrijwilligers en de lokale bevolking.

De lokale vluchtelingenwerkgroepen vertonen een wisselend beeld. In sommige gevallen zijn dit oprechte pioniersgezelschappen. Ambtenaren komen dan wel eens in de knel tussen het gemeentebestuur en vrijwilligers. Soms overvragen de vrijwilligerswerkgroepen de ambtenaren.

Participatie en beoordeling door asielzoekers

In vrijwel alle gemeenten bestaat een gebrekkig en veelal onvolledig beeld van de wensen en behoeften van de asielzoekers met betrekking tot activiteiten in het kader van een zinvolle tijdsbesteding. Slechts in één gemeente heeft men ervaring met een gestructureerde gegevensverzameling op dit terrein. Dit doelgroeponderzoek heeft onder meer de basis gelegd voor de opzet van het leer-/werkproject in deze gemeente, waarbij de nadruk is gelegd op een vorm van individuele trajectbegeleiding.

Asielzoekers tonen veel belangstelling voor deelname aan introductie-activiteiten. Uit gevoerde gesprekken blijkt dat de interesse en waardering voor sociaal-culturele en educatieve activiteiten in belangrijke mate samenhangt met de mate waarin men er in slaagt aansluiting te realiseren met de leefwereld en de toekomstverwachting van asielzoekers.

De participatie aan leer-werkprojecten (en de beoordeling hiervan) is sterk individueel bepaald. De indruk bestaat dat in eerste instantie vooral de alleenstaande mannelijke asielzoekers hiervoor veel belangstelling hebben.

Onderlinge informatie gemeenten

Er schort nog veel aan de onderlinge informatie tussen gemeenten over initiatieven op het terrein van zinvolle tijdsbesteding voor asielzoekers. Dit hangt nog geheel af van de bestaande netwerken van persoonlijke contacten. In de onderzochte lokaties blijkt dat er veel belangstelling bestaat voor wat elders gebeurt in het kader van tijdsbesteding van asielzoekers. Soms heeft men ook de indruk dat anderen zouden kunnen leren van de eigen ervaringen op dit gebied.

Zelforganisaties

Zelforganisaties van asielzoekers spelen bij de onderzochte initiatieven nauwelijks een rol. Ze bestaan weldegelijk. Vanuit het perspectief van de onderzochte lokaties is het een probleem dat veel zelforganisaties niet lokaal, maar landelijk of zelfs internationaal georganiseerd zijn. Bovendien worden de meeste zelforganisaties gevormd door asielzoekers en mensen met een vluchtelingenstatus door elkaar: ze maken onderling geen onderscheid.

Zelforganisaties kunnen betekenis hebben voor asielzoekers. In de eerste periode van het verblijf in de decentrale opvang kunnen zij bijdragen aan ontmoeting, beter onderling begrip en verankering. Later kunnen ze ook een positieve rol spelen bij de programma's. Ze bieden enig zicht, ook onderling, op een categorie die op andere manieren moeilijk in beeld komt. Etniciteit, eigenheid en diversiteit zijn belangrijke begrippen in een multiculturele samenleving.

Gebrekkige taalverwerving

Twee factoren zijn genoemd voor de gebrekkige verwerving van het Nederlands bij asielzoekers, ook na geruime tijd verblijf alhier.

De eerste is een gebrek aan reëel contact met Nederlanders. Hoewel veel aandacht wordt opgebracht voor asielzoekers en vluchtelingen als probleem, zou er weinig interesse bestaan voor de feitelijke situatie in de landen van herkomst, die ertoe geleid heeft dat asielzoekers hier terecht zijn gekomen.

Een tweede factor is dat de motivatie om de taal goed te leren afneemt wanneer duidelijk wordt dat er geen realistisch beroepsperspectief bestaat in Nederland.

3.6 Organisatievorm

In de onderzochte lokaties leveren gemeenteambtenaren veelal de voorwaardenscheppende en toezichthoudende activiteiten. Het uitvoerende werk wordt doorgaans verricht binnen een plaatselijke werkgroep, waarin vrijwilligers en de coördinator van VluchtelingenWerk het directe contact met en de begeleiding van asielzoekers voor hun rekening nemen. In grotere gemeenten ressorteren de ROA-ambtenaren vaker onder de GSD, terwijl ze in de kleine gemeenten veelal onder de secretarie-afdeling Welzijn vallen.

De initiatiefneming verschilt per lokatie. In veel gevallen komt deze vanuit het particulier initiatief, waarna plaatselijke ROA-ambtenaren de functies van erkenning, financiering en een gedeeltelijke ondersteuning (financiering en administratieve activiteiten) voor hun rekening nemen. De lokale organisatie VluchtelingenWerk (meestal een stichting) vervult de steunfuncties: werkbegeleiding, deskundigheidsbevordering en adviezen in ruime zin. Deze vorm van initiatiefneming geeft een redelijke afspiegeling van de plaatselijke bereidheid en maatschappelijke draagkracht om iets te doen voor asielzoekers.

In de meeste gemeenten bestaat een vorm van overleg waarin een aantal betrokken ambtelijke en particuliere organisaties deelnemen. Dit beperkt zich veelal tot strategische besluitvorming (wat te doen? wie gaan het doen?). Vooral de plaatselijke coördinatoren van VluchtelingenWerk lijken daarnaast behoefte te hebben aan een meer flexibele kleine werkgroep met de betrokken ROA-ambtenaren om inhoudelijke zaken te bespreken en tot nadere afstemming te komen (hoe het te doen? wat doen we goed? wat loopt niet goed? hoe kan het beter gedaan worden?).

Wrijving tussen ambtenaren en particulier initiatief doet zich wel eens voor. Dit komt soms voort uit de pionier-achtige aanpak van lokale steunfunctionarissen, die wel eens afsteekt tegenover een meer afstandelijke ambtelijke cultuur.

Waar er plaatselijk door meer particuliere organisaties wordt gewerkt, treedt soms een gespannen driehoeksverhouding tussen de particuliere steunfuncties en ambtenaren van de desbetreffende sociale dienst. Een plaatselijke regie ten aanzien van de opvang van asielzoekers wordt dan bemoeilijkt. Daaruit kunnen verkokering en dubbel werk voortkomen.

Lokale instellingen voor basiseducatie en volwasseneneducatie, en plaatselijke arbeidsbureaus worden steeds meer betrokken bij de inrichting en uitvoering van projecten voor zinvolle tijdsbesteding, hoewel er veel formele barrières voorkomen.

Bovenlokale en regionale bestuurlijke samenwerking is in de onderzochte gemeenten nog niet echt van de grond gekomen. Er lijkt altijd een zekere spanning te bestaan tussen de belangen en interpretaties van een grote centrumgemeente tegenover die van de omringende kleinere gemeenten. Bovendien leiden de reiskosten en andere verbindingsperikelen in voorkomende gevallen tot uitval van deelnemers aan regionale programma's, en een gebrekkig overleg tussen vrijwilligersgroepen.

3.7 Financiering

ROA-gelden

De financiering in de meeste onderzochte projecten vindt voor het grootste deel plaats via de ROA. De financiële bijdrage van de desbetreffende gemeenten is nihil of marginaal. Er wordt gewerkt volgens de formule: de gemeente bepaalt, het rijk betaalt.

Op grond van een vergelijking van enkele gemeentelijke ROA-budgetten kan de volgende begroting gepresenteerd worden, per maand per asielzoeker. Dit zijn globale kengetallen: er zijn duurdere en goedkopere maanden, en deze begroting betreft een gemiddelde uit de zoals bekend zeer heterogene groep asielzoekers. De zakgelden van asielzoekers zijn hier buiten beschouwing gelaten. Met het oog op een eigen bijdrage-regeling zouden deze een (bescheiden) rol gaan spelen bij de financiering. De huisvestingskosten in twee van de drie grote gemeenten die bij dit onderzoek zijn betrokken, liggen op een hoger niveau, wat vooral voortkomt uit de noodzakelijke opknapbeurt en de prijs van onderhoudswerkzaamheden. In enkele gemeenten komt men met huisvestingskosten wat lager uit. Soms gaat dat weer gepaard met hogere reiskosten.

Bestedingsoverzicht gemeentelijke bijdrage (f 720,-- per asielzoeker per maand, prijspeil medio maart 1991)

1	Huur	f 200,--
2	Nutsvoorzieningen	f 63,--
3	Belastingen	f 10,--
4	Ziekenfonds	f 150,--
5	WA- en overige verzekeringen	f 5,--
6	Voorzieningen in de woning	f 7,--
7	Bijzondere kosten/onvoorziene uitgaven	f 25,--
8	Vervangingsreserve/lopend onderhoud	f 25,--
9	Leegstandsverlies	f 10,--
10	Gemeentelijke kosten en sociaal-culturele activiteiten	f 225,--
Totaal		f 720,--

Toelichting

1 Huur

Kosten van huur inclusief servicekosten en waarborgsom, gebaseerd op één asielzoeker per kamer.

2 Nutsvoorzieningen

Gemiddeld verbruik Nederlands gezin per maand per woning:

gas	f 116,--
elektriciteit	f 65,--
water	f 20,--

totaal	f 201,--
meerverbruik 10%	f 221,--

Berekend naar een gemiddelde bezetting van
3½ bewoner per woning

f 63,--

3 Belastingen

Onroerend goedbelasting, rioolrecht, verontreinigingsheffing.

4 Ziekenfonds

Premie ziekenfonds f 4,50 per dag plus aanvullingsfonds.

5 WA- en overige verzekeringen

WA-verzekering, service-garantieverzekering, inboedelverzekering.

6 Voorzieningen

Centrale antenne-inrichting en kijk- en luistergeld: f 295,-- per woning per jaar.

7 Bijzondere kosten

Vergelijkbaar met ABW-normen op dit terrein.

8 Vervangingsreserve

Gereserveerd bedrag voor vervanging van inboedel, vermissing van goederen en klein onderhoud.

9 Leegstandsverlies

Geschatte leegstand: één maand per opvangplaats per jaar.

Gemeentelijke bijdrage per asielzoeker per maand

Leegstandsvergoeding	f 720,--
	f 220,--

Inkomstenderving

f 500,--

Men heeft daartegenover minder kosten:

Post 4	f 150,--
Post 7	f 25,--
Post 8	f 25,--
Post 10	f 180,--

De totale besparing bedraagt

f 380,--

Verlies: f 120,-- per plaats per jaar, per maand f 10,--.

10 Gemeentelijke kosten en sociaal-culturele activiteiten
Directe materiële kosten (porti, telefoon, drukwerk e.d.): f 30,--.
Beschikbaar voor gemeentelijke personele kosten en kosten van vrijwilligers belast met de immateriële begeleiding: f 195,--. Deze post vormt het sluitstuk van deze begroting.

Andere publieke middelen

Naast het normale ROA-budget zijn er enkele andere financieringsbronnen in de overheidssfeer.

In sommige gevallen dragen gemeenten financieel bij. Het gaat hier om de kosten van coördinatie en organisatie van cursussen. Binnen dit onderzoek is in één geval de provincie met fondsen over de brug gekomen. In één ander geval springt het ministerie van WVC bij met een incidentele subsidie ten behoeve van voorlichtingskosten.

Aansluiting bij gesubsidieerde voorzieningen in de sfeer van arbeidsbemiddeling en educatie, gebeurt minder dan mogelijk lijkt.

Particuliere middelen

In enkele van de onderzochte gemeenten is het plaatselijk bedrijfsleven benaderd om een financiële bijdrage te leveren aan projecten. Hoewel middelgrote bedrijven steeds meer hun maatschappelijke verankering demonstreren door sociale en culturele projecten op regionaal niveau financieel te ondersteunen, zijn asielzoekersprojecten nog niet ontdekt als inzet voor waarderingscampagnes van het bedrijfsleven.

Het plaatselijk particulier initiatief laat zich echter in sommige gevallen ook op het punt van de financiering niet onbetuigd. Vooral diaconale fondsen worden hier aangeboord. Wanneer de betrokken vrijwilligers wortelen in levensbeschouwelijke groepen, is de kans hierop wat groter.

Om voor fondsen uit het bedrijfsleven of uit het sociaal gerichte particulier initiatief in aanmerking te komen, moeten de initiatiefnemers een overtuigende missie weten uit te dragen. Ook in dit verband is het opstellen van een gestructureerd communicatieplan geen overbodige luxe.

4 Randvoorwaarden voor de effectieve inrichting van programma's voor zinvolle tijdsbesteding

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden enkele randvoorwaarden gepresenteerd voor de effectieve inrichting van projecten voor zinvolle tijdsbesteding voor asielzoekers. Dit gebeurt aan de hand van de verzamelde informatie over het proces dat asielzoekers doormaken gedurende hun verblijf in Nederland, in afwachting van de juridische afwikkeling van hun asielprocedure en binnen de bestuurlijke termen van de ROA. Hier wordt een zevental condities uitgewerkt.

4.2 Vorming van een toekomstperspectief (conditie 1)

In verschillende interviews is naar voren gekomen dat asielzoekers een vorm van overlevingsgedrag vertonen. Hun leven voltrekt zich van dag tot dag, uitsluitend binnen een hier en nu-perspectief. Daarmee ontbreken een effectief tijdsbesef en een perspectief op de toekomst.

Dit kan alleen doorbroken worden als er actief met hen gewerkt wordt aan de vorming van een nieuwe kijk op de toekomst. Er zijn aanwijzingen dat hiertoe individuele trajecten uitgezet moeten worden. De inzet is dan de vorming van een samenhangend geheel van afspraken, waarmee persoonlijke verantwoordelijkheid en ondernemingszin worden bevorderd. Dit vergt een individuele trajectbegeleiding, waarbij bijzonder veel geleverd wordt van de vrijwilligers en de plaatselijke coördinatoren van VluchtelingenWerk of andere instellingen. Een factor die aan de effectiviteit hiervan kan bijdragen is een beroepsperspectief in Nederland of elders, waarmee de vrijblijvendheid van hun activiteiten zou worden gereduceerd.

4.3 Bieden van een brede introductie en oriëntatie (conditie 2)

Hiervoor dient een periode van tenminste een half jaar uitgetrokken te worden waarin een intensief programma wordt afgewerkt. Deze introductie dient primair gericht te zijn op het vergroten van de zelfredzaamheid, waartoe taalonderricht zou kunnen worden aangeboden, en gewerkt zou kunnen worden aan inzicht in de lokale en regionale sociale kaart en in Nederlandse en Europese omgangsvormen. In hoofdstuk 5 wordt hier inhoudelijk nader op ingegaan.

4.4 Nadere afstemming van vraag en aanbod (conditie 3)

Hoewel de reikwijdte van dit onderzoek was beperkt tot het verwerven van inzicht aan de aanbodskant, is de vraagkant (de behoeften van asielzoekers) regelmatig ter sprake gekomen. Een standpunt ter zake is dat een hoog streef- en verwachtingsniveau van asielzoekers niet altijd gunstig is. Meermalen is opgemerkt dat de kans om, na verwerving van de status van erkend vluchteling, aan het werk te komen in Nederland groter is indien men bereid is om hier op een lager beroepsniveau in te steken dan waarop in het land van herkomst

geopereerd werd. Asielzoekers zouden zelf vaak te hoge verwachtingen koesteren.

Asielzoekers hebben voorts sterk uiteenlopende niveaus van opleidingen en vaardigheden. Bovendien is de uitstroom erg verschillend: de individuele trajecten worden in veel gevallen op een onverwacht moment afgebroken door een uitwijzing. Daarom heeft het weinig zin om met een éénvormig voorstel te komen, maar verdient een samengesteld traject dat geleid kan worden door individuele keuzen de voorkeur. De methodiek die zich opdringt is die van een *individueel trajectmodel*. Asielzoekers wordt hierbij persoonlijk de weg gewezen binnen de Nederlandse voorzieningen en instellingen. Daarbij dragen twee principes bij aan een succesvolle opvang van asielzoekers:

- 1 De vraagzijde zal meer aandacht moeten krijgen dan binnen het bestek van dit aanbodsonderzoek mogelijk is. Een lokaal behoeftenonderzoek of doelgroeponderzoek is noodzakelijk voordat wezenlijk van individuele begeleiding door het gehele traject heen sprake kan zijn. Het aanbod dient in sterkere mate geleid te worden door de vraag dan thans het geval is.
- 2 Het is niet nodig en ook niet haalbaar om geheel nieuwe en verbeterde voorzieningen in het leven te roepen. In veel gevallen kan volstaan worden met het op plaatselijk niveau onderling afstemmen en toegankelijk maken van bestaande voorzieningen. Vormen van verkokering moeten worden gereduceerd.

4.5 Schakelen van kortdurende trajecten (conditie 4)

Er dient na de introductiefase gestreefd te worden naar de inrichting van kortlopende leer-werkprojecten voor asielzoekers, in het licht van de onzekerheid over de verblijfsduur. Op verschillende niveaus van scholing dienen de deelnemers te kunnen instromen en uitstromen. Bovendien moet rekening gehouden worden met onregelmatige deelname in verband met de tijd en energie vergende juridische procedures waarin asielzoekers verwickeld zijn.

Dit kan door de cursussen in modules te splitsen die ieder op zich een afgerond onderdeel zijn en die na elkaar gevolgd kunnen worden. Uiteindelijk kunnen zij leiden tot een dossier-diploma.

In het traject dienen voorts geen grote gaten te vallen, omdat gebleken is dat dit de asielzoekers demotiveert.

4.6 Versterken van het maatschappelijk draagvlak (conditie 5)

Dit kan door de activiteiten te laten aansluiten bij wat leeft in de ontvangende samenleving. Vooral het vinden van gemotiveerde vrijwilligers binnen ROAverbanden wordt daardoor bevorderd.

In de onderzochte plattelandsgemeenten blijkt men de opvang van asielzoekers meer als een opdracht te zien dan in de grote steden. Daar is men enerzijds gewend aan gekleurde mensen op straat. Zij vormen al een multiculturele samenleving. Anderzijds is het publiek in de grote stad veel minder persoonlijk op elkaar betrokken dan in de dorpen.

In dorpen waar de autochtone structuren van oudere datum en intact zijn, komt aanzienlijk minder uitval en burnout van vrijwilligers in ROA-projecten voor. Waar meer 'allochtone autochtonen' (vooral forensende werknemers uit een naburige grote stad) het voortouw hebben genomen als vrijwilligers, lijkt het burnout-verschijnsel eerder voor te komen.

Via plaatselijke voorlichtingsactiviteiten blijkt het maatschappelijk draagvlak aanzienlijk versterkt te kunnen worden. Lokale omroepen (radio en televisie), buurtkrantjes en festiviteiten leveren hiervoor mogelijke kanalen. Voorwaarde is dat het bestaande plaatselijke verenigingsleven hierbij betrokken wordt.

4.7 Bevorderen van de regionale samenwerking (conditie 6)

In plattelandsgebieden is over het algemeen sprake van een relatief klein aantal asielzoekers. In een dergelijke situatie is het aan te bevelen om een regionaal aanbod te doen, omdat dat leidt tot grotere deelname (meer kritische massa) en daarmee tot een grotere kans op continuïteit. Daartoe moet wel aandacht aan de vervoerskosten van de asielzoekers worden besteed. De diverse gemeentelijke ROA-gelden zullen bovendien gebundeld moeten worden.

De inrichting en het beheer over regionale projecten zou het beste lokaal kunnen gebeuren, omdat daarmee een beter integratiekader bestaat zonder dagelijkse competentiestrijd en zonder lokale verkokering.

Een voorwaarde voor succesvolle inrichting van een regionaal aanbod is dat het regionale draagvlak wordt onderzocht en wordt bekrachtigd in contracten en nadere afspraken op regioniveau. Het niet van de grond komen van één van de meer ambitieuze programma's lijkt grotendeels aan de gebrekkige aandacht voor dit draagvlak te wijten.

4.8 Het betrekken van individuele asielzoekers en zelforganisaties in de organisatie van de activiteiten (conditie 7)

Een belangrijk opbouwend element bij het werken met zelforganisaties is dat het zelfvertrouwen van asielzoekers wordt vergroot wanneer ze als vrijwilligers worden ingezet ten nutte van anderen.

Binnen dit onderzoek is alleen in de grootste gemeenten sprake van zelforganisaties op een schaal van enige betekenis. Dat heeft te maken met de waarde van de absolute getallen: in de meeste lokaties is hiervoor niet genoeg draagvlak aanwezig. Overigens bestaat er ook in sommige kleinere gemeenten weldegelijk de wens tot samenwerking met zelforganisaties.

Wanneer door gemeenten gekozen wordt voor het betrekken van zelforganisaties in programma's voor zinvolle tijdsbesteding, moet aandacht worden besteed aan niveau en omvang hiervan. Zelforganisaties van asielzoekers behoeven een bindend kader. Dat kan de politiek zijn, maar ook een culturele band. Het belang van zelforganisaties schuilt in de drempelverlagende betekenis hiervan. Zelforganisaties kunnen worden gestimuleerd met voorlichting, kadertraining en activiteiten. In een van de gemeenten is hiertoe een functionaris werkzaam binnen de plaatselijke organisatie voor VluchtelingenWerk. In een andere gemeente worden zelforganisaties zelfs rechtstreeks gesubsidieerd.

5 Bouwstenen voor de inhoudelijke inrichting van programma's voor zinvolle tijdsbesteding

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk levert bouwstenen voor een decentraal programma voor zinvolle tijdsbesteding dat op gemeentelijk niveau kan worden aangeboden. Het gaat hier om de inhoud van de aan te bieden activiteiten. Richtsnoer is de ontwikkeling die asielzoekers doormaken gedurende hun verblijfsperiode in de decentrale opvang.

De indruk bestaat dat asielzoekers zeer gemotiveerd zijn om kennis en vaardigheden op te doen, wanneer ze Nederland binnenkomen. In de eerste periode in de AZC's lijken ze echter vaak gedemotiveerd te worden. Vooral van elkaar en in de eerste contacten met de Nederlandse samenleving zouden zij contraproductieve informatie opdoen, die moet worden bijgesteld.

De activiteitenprogramma's in het kader van een adequate eerste opvang zullen gauw een half jaar tijd vergen. In verband met de juridische procedure heerst in deze fase grote onzekerheid in het leven van een asielzoeker.

Het is een belangrijk methodisch principe om geen demotiverende breuken te laten optreden in deze activiteiten, tijdens het verblijfstraject. Een tweede principe is dat zoveel mogelijk moet worden aangesloten bij de professie die de asielzoekers uitoefenden in het land van herkomst, waarbij als een vuistregel kan gelden dat de Nederlandse opleidingsniveaus wat hoger liggen dan die in de landen van herkomst.

Binnen een programma voor zinvolle tijdsbesteding kunnen drie fasen onderscheiden worden:

- *basisintroductie* (5.2);
- *oriëntatiefase* (5.3),
- *kortdurende leer-werkprojecten* (5.4).

De basisintroductie zal zo'n 6 maanden vergen. Daarop volgt een oriëntatieperiode, waarvoor ook een half jaar gerekend moet worden. Deze gaat geleidelijk over in een periode van leer-werkprojecten.

5.2 Basisintroductie

De basisintroductie in de decentrale opvang vangt aan wanneer de asielzoeker het AZC verlaat en in een ROA-gemeente komt wonen. In deze periode kunnen drie elkaar aanvullende programma-onderdelen onderscheiden worden, die wij kort toelichten:

- taalonderricht;
- verwerving van inzicht in de lokale en regionale sociale kaart;
- acculturatie, dat wil zeggen sociale vaardigheden en een eerste kennismaking met Nederlandse maatschappelijke verhoudingen.

Taalonderricht

Het gaat primair om het leren van de Nederlandse taal. Als eindterm geldt in eerste instantie dat een zeker niveau van zelfredzaamheid wordt bereikt. Tevens moet echter voorzien worden in een reële basis om in voorkomende gevallen zo'n niveau van taalbeheersing te bereiken, dat later effectief met Nederlanders kan worden samengewerkt in vrijwilligerswerk en eventueel zelfs in arbeidssituaties. Een verworven brabbeltaal levert onvoldoende basis om later goed Nederlands te leren spreken.

Er dient in het begin met een laagdrempelige methode gewerkt te worden. In verschillende gemeenten die binnen dit onderzoek vallen, wordt in dit verband waarde gehecht aan het werken met de TPR methode. Dit staat voor Total Physical Response. De methode is ontwikkeld door Asher in de Verenigde Staten. Het onderliggende principe is dat vaardigheden sneller worden aangeleerd, wanneer er een lichamelijk handelen bij betrokken wordt. Taalverwerving is op deze manier onderdeel van alomvattende activiteiten. VluchtelingenWerk beschikt over inzicht in deze en andere bruikbare methoden voor taalonderricht.

Een probleem wordt gevormd door de sterk uiteenlopende niveaus van taalbeheersing. Er moet in voorkomende gevallen zelfs begonnen worden met een alfabetiseringscursus. Daarnaast dient een traject voor hoger opgeleiden te worden aangeboden, waarvoor de eindtermen eerder gericht zijn op doorstroming dan op primaire zelfredzaamheid. Verschillende beroepen vergen een hoog niveau van taalbeheersing.

Gepleit wordt voor een intensieve taalmethode, die werkt met afgeronde pakketten van ongeveer een maand, met het oog op de mutaties en de wisselende verblijfsduur van de betrokken asielzoekers.

Sociale kaart

Dit betreft het wegwijs worden in de gemeente en de regio van plaatsing. Het is aan te bevelen hierbij het plaatselijk sociaal-cultureel werk in te schakelen. Ook kan effectief gebruik gemaakt worden van een plaatselijke vrijwilligerswerkgroep. Er dienen dan wel criteria te worden gesteld en bewaakt door middel van professionele begeleiding via de lokale steunfunctie.

Onderwerpen kunnen zijn:

- kennismaking met de gemeente en andere instellingen;
- voeding;
- gezondheidszorg;
- huishoudelijke budgettering (er zijn veel problemen met consumptief krediet genoemd);
- wonen, vuilnisophaal, dienstverlening door nutsbedrijven;
- toelichting op de ROA (VluchtelingenWerk brengt een meertalige brochure uit).

Enculturatie/acculturatie

Hiertoe behoort het opdoen en bijstellen van kennis omtrent sociale rechten en verplichtingen en de elementaire omgangsvormen in Nederland. In eerste instantie is het onderwerp rechten en plichten in de ROA het belangrijkste algemene thema. Eigen verantwoordelijkheden dienen centraal te staan. Hier moet gelet worden op de gesignaleerde grote interesse voor consumptieve kredieten van asielzoekers zonder dat gelijktijdig wordt overgedragen dat daartegenover een redelijke mate van soberheid en spaarzin staat. Ook de voor-wat-hoort-wat regels (regels ten aanzien van reciprociteit in maatschappelijke betrekkingen) dienen goed bekend te worden gemaakt en geïnternaliseerd. Als voorbeeld van een gebrekkige enculturatie kan het gesignaleerde geval van de asielzoeker gelden, die met enig vernuft een derdehands auto koopt en daarmee onverzekerd gaat rijden.

Meermalen is gesignaleerd dat volwassenen met kinderen de eerste periode zwaar belast zijn, waardoor ze weinig informatie op kunnen nemen. Eerst moet georganiseerd worden dat de kinderen onderdak zijn en naar school kunnen gaan.

In deze fase zijn sociaal-culturele functies van grote betekenis als: ontmoeting, sociale contacten, ontspanning en het structureren van tijd. De factor tijd (in principe in overvloed aanwezig) wordt overal genoemd. Zinvolle tijdsbesteding begint met het structureren van tijd.

5.3 Oriëntatieperiode

Hierin worden toekomstmogelijkheden nader verkend en nieuwe perspectieven gevormd. Dit is van belang om iets te kunnen doen aan het in bijna alle gemeenten gesignaleerde overlevingsgedrag (leven bij de dag) van asielzoekers. In deze tweede periode scheiden zich twee elkaar aanvullende trajecten:

Een *traject binnendoor*, waar gebruik wordt gemaakt van bestaande algemene en categorale voorzieningen in Nederland. Met het plaatselijk sociaal-cultureel werk en de basiseducatie dient in deze fase een goede samenwerking tot stand te worden gebracht, gericht op vorming en educatie, belangenbehartiging en voorlichting. Ook kan zinvol worden aangesloten bij de activiteiten van volksuniversiteiten. Deze verzorgen immers een landelijk dekkend regionaal aanbod.

Een *traject buitenom*, waarin specifieke voorzieningen moeten worden gecreëerd. De ontwikkeling van nieuwe extra-categorale voorzieningen voor asielzoekers in deze fase vergt grote creativiteit. Het is niet aannemelijk dat er veel nieuwe extra-categorale voorzieningen in het leven kunnen worden geroepen. Meer mag verwacht worden van een goede individuele trajectbegeleiding. Het aangrijpingspunt voor de veranderingsslag van overlevingsgedrag naar toekomstgericht gedrag moet worden gezocht in een strikte normering van activiteiten en het omgaan met geld, en bevordering van de opbouw van persoonlijke netwerken van contacten. Te denken is aan een samenhangend geheel van afspraken, waarmee persoonlijke verantwoordelijkheid en ondernemingszin worden bevorderd.

Het aanbod in deze periode zou binnen overzichtelijke termijnen van telkens maximaal twee maanden moeten worden gepresenteerd, in verband met de

mobiliteit van asielzoekers. Iedere termijn zou met een getuigschrift kunnen worden afgesloten, met het oog op de mogelijke opbouw van een variabel dossierdiploma.

5.4 Leer-werk projecten

Deze kunnen niet primair gezien worden als voorstadium van de toeleiding naar de arbeidsmarkt, maar ze moeten meer gericht zijn op het verkrijgen van overal toepasbare vaardigheden. Niettemin kan hier teruggerepen worden naar de in paragraaf 3.2 onder 'Beroepsvorming en zelfontplooiing' genoemde 'wereldberoepen'. Vanwege de verschillende instroom- en uitstroomniveaus en de uiteenlopende oriëntaties van asielzoekers is het niet zinnig om een unilineair model te hanteren. Het sleutelbegrip is hier: verschillende individuele ontwikkelingslijnen binnen een samenhangend aanbod per ROA-gemeente of regio, met een goede begeleiding door vrijwilligers.

Aan begeleiders en docenten worden hoge eisen worden gesteld. In enkele vraaggesprekken zijn de volgende condities genoemd:

- actieve beheersing van moderne talen;
- ervaring met basiseducatie en het lesgeven aan mensen uit andere culturen;
- een grote mate van persoonlijke flexibiliteit, ervaring en wijsheid;
- aandacht voor persoonlijke en culturele verschillen van de cursisten kunnen paren aan een disciplinaire en vasthoudende wijze van overdragen van kennis en vaardigheden.

Het is niet aannemelijk is dat overal voldoende mensen met deze kwalificaties beschikbaar zijn. Op enkele onderzochte lokaties zijn ze er echter weldegelijk, en zelfs in voldoende getal! Elders zou met een gerichte werving van vrijwilligers met specifieke kennis en vaardigheden veel resultaat kunnen worden bereikt. Gezocht kan worden onder leraren in het beroepsonderwijs die met VUT zijn gegaan, en in de sfeer van de zogenaamde Gildeprojecten, waarin ouderen deelnemen, met beroepskwalificaties en veel ervaring.

Omdat deze oudere vrijwilligers doorgaans niet fulltime inzetbaar zijn, is een vorm van onderwijskundige coördinatie geboden om versnippering van het aanbod te voorkomen.

5.5 Bouwstenen in schema

De in dit hoofdstuk beschreven bouwstenen voor het opzetten van decentrale programma's in drie fasen, met daaraan gekoppelde activiteiten en eindtermen, kunnen in het volgende schema beeldend worden gepresenteerd:

FASE	ACTIVITEITEN	EINDTERMEN
introductie (hoofdstuk 5.2)	taalonderricht sociale kaart acculturatie	zelfredzaamheid
oriëntatie (hoofdstuk 5.3)	taalonderricht beroepsoriëntatie acculturatie	maatschappelijk toekomstperspectief hier of elders
leer-werkprojecten (hoofdstuk 5.4)	beroepsgericht onderwijs scholing, beroeps- gerichte vorming beroepsgerichte sociale vaardigheden, onder meer via vrijwilligers- werk op te doen	levensvatbare positie als nieuwkomer in Nederland of elders

6 Draaiboek voor de organisatorische inrichting van een programma voor zinvolle tijdsbesteding en een overzicht van mogelijke begrotingsposten

6.1 Inleiding

Als aanvulling op de gepresenteerde randvoorwaarden (hoofdstuk 4) en de inhoudelijke bouwstenen (hoofdstuk 5) volgt hier in hoofdlijnen een draaiboek voor de methodische inrichting van een programma voor zinvolle tijdsbesteding voor asielzoekers.

Het draaiboek heeft het karakter van een algemene 'check-list', die nader moet worden aangepast en toegespitst op de specifieke lokale en regionale situatie. Met het oog op concrete projectvorming moeten achtereenvolgens de volgende fasen doorlopen worden: inventarisatie, haalbaarheidsonderzoek/ besluitvorming, ontwerp en inrichting, uitvoering en evaluatie/nazorg.

6.2 Inventarisatie (fase 1)

Activiteiten

- Instellen van een doelgerichte lokale initiatiefgroep, niet te groot, met voldoende plaatselijke bekendheid, en de noodzakelijk lijkende deskundigheden. Vastleggen wie hierbinnen de voortgang in de gaten houden, en wie meer ondersteunende activiteiten gaan verrichten.
- Vaststellen van de wensen, behoeften, en mogelijkheden van de doelgroep. Afstemmen van de methoden (wijzen van werken) en de na te streven resultaten (eindtermen).
- Inventariseren welke ervaring en deskundigheid bij voorzieningen in de gemeente en in de regio aanwezig is, en welke van buiten moet worden gemobiliseerd.
- Onderzoeken waar en hoe politieke en maatschappelijke steun te behalen is, en waar barrières bestaan, en het opzetten van een communicatieplan om de public relations te verzorgen waarbij tweerichtingsverkeer bevorderd wordt.
- Een eerste globaal financieel overzicht maken en zoeken naar dekking van de te maken kosten.
- Het uitzetten van een globaal tijdpad.

Resultaat

- Een openingsnotitie.
- Een actieve initiatiefgroep.
- De eerste publiciteit.

6.3 Haalbaarheidsonderzoek/besluitvorming (fase 2)

Activiteiten

- Een overzicht maken van externe en interne bedreigingen en kansen.
- Een overzicht maken van de technische haalbaarheid.
- Vaststellen van de benodigde menskracht en financiën en op zoek gaan naar financiële dekking.
- Vaststellen wat de kernactiviteiten zijn van het project en wat de meer perifere activiteiten zijn ('spin off').
- Vaststellen wat de criteria voor slagen en falen van het project zijn, en hiermee een sterkte/zwakte analyse maken.

Resultaat

- De beslissing om wel of niet door te gaan.
- Een serie samenhangende expliciete keuzen op schrift, die naar buiten worden gebracht in een globaal projectplan.

6.4 Ontwerp en inrichting (fase 3)

Activiteiten

- Het inrichten van het project in termen van functies, taken en verantwoordelijkheden en toetsingsmomenten (rapportages, begeleidingsmogelijkheden), met een nadere uitwerking van de eerder genoemde criteria voor succes en falen.
- Het vastleggen van de koppelingen met relevante organisaties en mensen uit de omgeving, waar mogelijk in de vorm van contracten of nadere afspraken.
- Voltooiing van het financieel overzicht.

Resultaat

Een concreet projectplan toegesneden op de lokale situatie.

6.5 Uitvoering (fase 4)

Activiteiten

- Disciplinair en praktisch werken op alle niveaus.
- Financiële verantwoording.
- Bijsturing naar bevind van zaken.
- Onderhouden van contacten met de omgeving.

Resultaat

- Realisering van de voorgenomen doelen voor de voorgenomen doelgroep.

6.6 Evaluatie en nazorg (fase 5)

- Evaluatie en overdracht van de beproefde methoden.
- De wijze van projectbeëindiging en follow-up (losse eindjes) moeten nader bezien worden.

6.7 Overzicht van mogelijke begrotingsposten per cursusonderdeel

Dit zijn posten uit een additionele begroting naast die in hoofdstuk 3.7, die strak binnen de gemeentelijke ROA-budgetten past. De baten worden deels elders gezocht.

Lasten

- Accommodaties
(werkplaatsen, cursusruimten, administratieve voorzieningen, nader uit te splitsen naar huur, nutskosten, fiscale lasten, verzekeringen, beveiliging, verbouwings- en onderhoudskosten)
- Docentenkosten
(salariskosten en vrijwilligerskosten)
- Werkmaterialen en onderwijsmaterialen
- Financiële bijdrage ten behoeve van bestaand cursusaanbod van volksuniversiteiten, sociaal-culturele instellingen, en educatieve voorzieningen (uitkoop-sommen)
- Directe kosten Public Relations campagnes
(lokale activiteiten, persberichten, lokale omroep, lokale kranten, landelijke kaders)
- Indirecte kosten Public Relations
(planning, evaluatie, publikaties, conferenties, registratie/administratie)
- Vergoedingen reis- en verblijfskosten voor deelnemers, docenten en begeleiders
- Extra te maken kosten voor ambtenaren en personeel van VluchtelingenWerk en andere betrokken steunfuncties

Baten

- ROA-gelden
- Gemeentelijke subsidies
- Provinciale subsidies
- Rijkssubsidies
- Subsidies via het RBA
- Lokale en regionale fondsen en giften van bedrijfsleven, non-profit organisaties, en particulieren
- Eigen bijdragen van asielzoekers
- Europese Fondsen

De bovenlokale steunfuncties en de desbetreffende provinciale griffie kunnen op deze punten worden aangesproken om advies en ondersteuning.

Bijlage 1

Handleiding voor de eerste gespreksronde in de tien lokaties

Openingsvragen

Welke behoeften hebben asielzoekers naar uw opvatting ten aanzien van programma's voor zinvolle tijdsbesteding?

Welke activiteiten zouden in een basispakket opgenomen moeten worden, en tot welk niveau?

Welke behoeften en mogelijkheden ziet u ten aanzien van een vervolgtraject?

Tot welk niveau zou dat moeten reiken.

In welke mate kunnen het basispakket en het vervolgtraject aansluiten bij de bestaande algemene en categorale voorzieningen in Nederland?

In welke mate dient er een specifieke voorziening voor asielzoekers te komen?

Beleid gemeente

Sinds wanneer worden asielzoekers opgevangen?

Welke aantallen over de afgelopen jaren? (alleen asielzoekers die langer dan een maand binnen de gemeente verblijven)

Wanneer haalt u de 'twee promille norm'?

Herkomst asielzoekers (profiel uitgesplitst naar land, etnische groep, religie, leeftijd, sexe, samenstelling huishouden in Nederland).

Welke doelen stelt u aan de programma's voor zinvolle tijdsbesteding (ZTB)?

Hoeveel ambtenaren zijn bij deze programma's betrokken, en sinds hoe lang (in fte's en in bezetting - bijv.: 2 fte's, 4 personen ieder voor 20 uur per week)?

Waar zijn zij ambtelijk ondergebracht (welke dienst of afdeling)?

Wat zijn hun concrete functies en taken?

Welke ambtelijke initiatieven en activiteiten op het gebied van zinvolle tijdsbesteding voor asielzoekers zijn effectief geweest (naam van de projecten, wie waren de initiatiefnemers, de inhoud, doelgroep, aantallen deelnemers, resultaat)?

In welke zin zijn ze succesvol geweest?

Welke organisatievorm hebben deze projecten (welke instellingen en individuele mensen werken samen, welke problemen heeft men het hoofd moeten bieden, is er sprake van een afsluiting en een evaluatie)?

Welke lessen zijn geleerd?

Welke ambtelijke initiatieven en ambtelijke activiteiten hadden naar uw mening geen gunstig effect? In welk opzicht zijn ze mislukt?

Kunt u aangeven welke fouten hierbij gemaakt zijn?

Met welke sleutelorganisaties heeft de gemeente te maken bij de inrichting van programma's voor ZTB van asielzoekers (denk aan volwasseneneducatie, opbouwwerk, minderhedenbeleid, sociale vernieuwing, provincie, politie).

Welke tekorten kleven er aan de ROA (als organisatiewijze, als financieel kader, als personeelsvoorziening)?

In welke opzichten kunt u binnen het kader van de ROA effectief werken?

Welke knelpunten heeft u de afgelopen jaren gesignaleerd? (zowel vanuit het werk van de ambtenaren, als in meer algemene zin bij de zinvolle tijdsbesteding van asielzoekers - hierop doorvragen)

Welke oplossingen zijn naar uw indruk mogelijk (verbeteringen en structurele veranderingen)?

Graag zo concreet mogelijk: aan welke voorwaarden moeten programma's voldoen, willen ze succesvol zijn?

Beleid steunfunctie

Welke doelen stelt de steunfunctie zich op lokaal/regionaal niveau?

Welke projecten, welke doelgroep, welke aantallen deelnemers, welk resultaat?

Hoeveel mensen worden daartoe ingezet, hoeveel uren stellen zij wekelijks ter beschikking? Met welke deskundigheid/professionaliteit/opleiding?

Wat zijn hun kernactiviteiten?

Welk budget zet de steunfunctie in?

Welke knelpunten heeft u de afgelopen jaren gesignaleerd bij de uitvoering van uw werkzaamheden?

Welke oplossingen zijn er mogelijk?

In welke mate maakt u gebruik van de landelijke steunfunctie?

Organisatie vrijwilligers

Hoe zijn de vrijwilligers georganiseerd (in werkgroepen, per groep asielzoekers, in projecten rond activiteiten)?

Welke functies hebben zij?

Welke concrete taken?

Hoe is hun begeleiding en supervisie geregeld?

Aan wie rapporteren zij? Met welke regelmaat?

Welke financiële vergoedingen worden er geboden aan de vrijwilligers?

Wat is de kracht van het werken met vrijwilligers in uw regio/lokatie?

Welke begeleiding krijgen de vrijwilligers?

Op welke problemen bent u gestoten bij de inrichting van programma's voor zinvolle tijdsbesteding?

Welke oplossingen kunt u hiervoor bedenken?

Relatie tussen gemeente en steunfunctie(-s)

Welke overeenkomsten hebben gemeente en steunfunctie in hun doelstellingen?

Zijn er tegenstellingen in visie op de zinvolle tijdsbesteding van az?

Welke overlegstructuur bestaat er tussen gemeenteambtenaren en de steunfunctie?

Wat loopt daar goed in? In welke opzichten mankeert daar iets aan?

Welke verbeteringen zijn er mogelijk, binnen de bestaande ROA?

Activiteiten werkgroep

Kunt u een geslaagd project op het gebied van zinvolle tijdsbesteding beschrijven?

Welke succesfactoren?

Hoe was het project verankerd in de regio? Welke support? Welke medestanders? Welke tegenstand? Is er geëvalueerd?

Welke lessen zijn er uit dit project getrokken?

Kunt u dezelfde vragen beantwoorden voor een mislukt of moeizaam verlopen project? Vooral: welke faalfactoren?

Bijlage 2

Gesprekspartners op diverse lokaties

Achtkarspelen

- de heer K. Serier (ROA-ambtenaar)
- de heer J. Huizing (ROA-ambtenaar)
-

Anna Paulowna

- de heer G. de Man (Hoofd afdeling Sociale Zaken)
- mevrouw N. Sylvestre (coördinator Opvang Asielzoekers)

Eckelrade

- de heer H. Wemmes (Projectcoördinator)
- de heer br. J. van Winden fic. (bestuurslid)
- de heer P. Brand (bestuurslid)

Enschede

- de heer J. Haarman (afdeling Werkprojecten)
- de heer H. Jansen (ROA-coördinator Gemeentelijke Sociale Dienst)
- de heer D. Turk (Stichting Vluchtelingen Werk Enschede)

Haarlem

- de heer T. Belderok (coördinator Stichting VluchtelingenWerk Haarlem)
- mevrouw J. Mans (ROA-ambtenaar)

Langedijk

- mevrouw A. Hartlang (ROA-ambtenaar)

Overijssel

- mevrouw A. Loog (Bureau Volwasseneneducatie Overijssel)

Rotterdam

- de heer E. Clevers (coördinator VVR)
- mevrouw W. Jurna (directeur COHAR)
- mevrouw L. Naaborgh (medewerkster VVR)
- de heer E. Louis (logistiek medewerker COHAR)
- mevrouw E. Stark (medewerkster VVR/Taalschool)
- de heer A. Basin (medewerker Sociaal-cultureel werk en Zelforganisaties VVR)

Wijchen

- de heer G. van 't Erve (hoofd afdeling Welzijn/Sociale Zaken)
- mevrouw Lubbers (ROA-coördinator afdeling Welzijn)
- de heer F. van de Poel (Werkgroep Opvang Asielzoekers)

Zaltbommel

- mevrouw Drogers (ROA-coördinator Gemeentelijke Sociale Dienst)
- de heer T. Stavenga (Stichting Vluchtelingen Werk Bommelerwaard)

Uitgave
Ministerie van
Welzijn,
Volksgezondheid en
Cultuur

De publikatie is
schriftelijk of
telefonisch te bestellen
bij Distributiecentrum DOP
Postbus 11594
2502 AN Den Haag
tel. 071 - 352500
onder vermelding van
afleveradres en
ISBN 90 346 2558 3
(prijs f 15,- per exemplaar)

Illustratie
Hans Sprangers,
Amsterdam

Productie
Centrale Directie
Voorlichting, Documentatie en
Bibliotheek
van het
Ministerie van
Welzijn,
Volksgezondheid en
Cultuur

W V G

