

VAN ONDEROP

DE KRACHT EN UITDAGINGEN VAN LOKALE SOLIDARITEIT IN DE INTEGRATIE VAN VLUCHTELINGEN

Dit onderzoek is uitgevoerd door Justice and Peace Nederland om meer inzicht te genereren in de rol van lokale burgerkracht in het integratieproces van statushouders en hoe deze burgerkracht effectief kan worden ingezet. We hebben ons hierbij gericht op lokale maatschappelijke en burgerinitiatieven in drie gemeenten: Haarlem, Leiden en Delft. In deze gemeenten hebben we gekeken naar de lokale dynamiek van de betrokken partijen, hoe zij onderling samenwerken en wat hun ervaringen en uitdagingen zijn in hun bijdrage aan het integratieproces van statushouders. Hiervoor hebben we gesproken met lokale maatschappelijke en burgerinitiatieven, vertegenwoordigers van de gemeenten en een aantal statushouders uit iedere stad.

Het onderzoek is verkennend van aard en uitkomsten kunnen niet zonder meer vertaald worden naar andere gemeenten in Nederland. Daarbij is het niet mogelijk geweest om alle bestaande lokale maatschappelijke en burgerinitiatieven te betrekken en zijn de door ons gesproken statushouders niet geheel representatief voor de gehele doelgroep. Desalniettemin heeft het onderzoek een aantal algemene beelden opgeleverd die zeker ook toepasbaar kunnen zijn in andere contexten.

We willen graag onze dank uitspreken aan iedereen die heeft meegewerkt aan dit onderzoek. Achterin deze publicatie is een lijst opgenomen van organisaties die hieraan hebben bijgedragen.

Justice and Peace Nederland

Justice and Peace Nederland zet zich al 50 jaar lang in voor mensenrechten en sociale gerechtigheid, in Nederland en internationaal. Mensenrechten en sociale gerechtigheid krijgen in onze visie vorm door de inzet van mensen op lokaal niveau. Op het terrein van Migratie richt Justice and Peace zich op de betrokkenheid van lokale gemeenschappen bij de ontvangst en integratie van statushouders, om op die manier sociale cohesie en draagvlak onder ontvangende gemeenschappen te borgen.

Sinds februari 2016 organiseert Justice and Peace door het hele land *Welkom Hier* festivals waar mensen in verbinding worden gebracht: Nederlanders met nieuwkomers, nieuwe initiatieven van en voor vluchtelingen met bestaande instanties, en mensen die hun ervaringen, ideeën en mogelijke zorgen met elkaar willen delen. De contacten die hier ontstaan versterken de lokale kracht voor de opvang en integratie van vluchtelingen en zijn een handreiking naar de directe omgeving. In Den Haag biedt Justice and Peace met de *Haagse Huiskamer* een creatief platform van lokale burgers en initiatieven, waarbij middels co-creatie wordt gewerkt aan een stad waarbij alle inwoners van Den Haag zich thuis voelen.

Terminologie

In deze tussenrapportage wordt de term 'statushouder' gebruikt om te refereren aan vluchtelingen van over de hele wereld die een tijdelijke verblijfstatus in Nederland hebben gekregen.

Inhoudsopgave

Inleiding	3
De kracht van burgerinitiatieven	4
De uitdaging van burgerinitiatieven	8
Conclusies	19
Organisaties en personen die hebben bijgedragen aan deze tussenrapportage	20



Inleiding

In Nederland bestaat een brede en actieve beweging van burgers en initiatieven die de integratie van statushouders waardeert, ondersteunt en versterkt. Een beweging die iedere dag hard werkt aan de vraagstukken die statushouders tegenkomen in hun integratieproces en die begrijpt wat de persoonlijke behoeften zijn van mensen die een nieuw bestaan in Nederland moeten opbouwen. Een beweging die ziet dat de overheid niet alles kan bieden wat vluchtelingen met een status nodig hebben en die ziet dat deze doelgroep soms worstelt met haar nieuwe toekomst in Nederland.

Het Nederlandse immigratie- en integratiebeleid is in de loop der jaren aangescherpt en vluchtelingen die recht hebben op een tijdelijke verblijfstatus (statushouders) hebben nu zelf de verantwoordelijkheid om te voldoen aan de hogere eisen die worden gesteld aan een verblijf hier in Nederland. De overheid ondersteunt hen hierbij, maar verwacht steeds meer van de zelfredzaamheid van statushouders. Betrokken burgers en lokale initiatieven helpen statushouders die deze mate van zelfredzaamheid nog niet zelf weten te bereiken. Op die manier vervullen zij een belangrijke rol in het integratieproces.

In dit onderzoek is gekeken hoe burgers en lokale initiatieven statushouders ondersteunen om aan de hogere eisen te voldoen en zelfredzaamheid te bevorderen. We hebben gesproken met verschillende maatschappelijke en burgerinitiatieven, statushouders en vertegenwoordigers van de gemeenten in Haarlem, Leiden en Delft. In de volgende hoofdstukken lees je meer over de toegevoegde waarde en kracht van deze initiatieven; wat doen deze initiatieven en hoe dragen ze bij aan het integratieproces? Vervolgens komen de uitdagingen voor dit soort initiatieven aan bod, waarbij wordt ingegaan op samenwerking, zowel onderling als met de gemeente; het bereiken van de doelgroep; spanningen op korte en lange termijn; het uitdragen van gelijkwaardigheid en andere uitdagingen. Tenslotte lees je in de conclusie een terugblik op de verschillende bevindingen en onze adviezen aan initiatieven en gemeente.



De kracht van burgerinitiatieven

De algemene burgerbetrokkenheid rondom statushouders in Nederland is groot: er zijn veel lokale initiatieven van burgers en informele organisaties die zich richten op een warme ontvangst en ondersteuning van vluchtelingen die een tijdelijke verblijfstatus voor Nederland toegekend hebben gekregen. Dit doen zij op veel verschillende manieren, gericht op verschillende doelen. In dit hoofdstuk wordt eerst uitgelegd wat voor soort initiatieven er bestaan en vervolgens welke positieve invloed deze initiatieven hebben op statushouders.

In de gemeenten Haarlem, Leiden en Delft hebben we diverse initiatieven gesproken. Sommige hiervan zijn enkel gericht op statushouders als doelgroep, en sommigen richten zich ook op andere doelgroepen (zoals anderstaligen, laaggeletterden, of doelgroepen met een achterstand op de arbeidsmarkt). Ook hebben al langer bestaande initiatieven de laatste drie à vier jaren hun dienstverlening uitgebreid voor de doelgroep statushouders. Alleen al in de door ons onderzochte steden hebben we talrijke initiatieven gevonden die actief zijn voor statushouders op o.a. de volgende manieren:

- Taalmaatjes, extra taallessen en taalcafé 's;
- 'Algemene' maatjes en buddy-systemen, met wie statushouders sociale activiteiten kunnen ondernemen en tegelijkertijd kunnen oefenen met taal;
- Gezamenlijke kookprojecten en restaurants waarin gekookt wordt door statushouders;
- Organiseren van ontmoetingsgelegenheden zoals vrouwencafés, jongerencafé 's, culturele evenementen, zomerscholen en kinderactiviteiten;
- Organiseren van projecten op het gebied van kunst;
- Organiseren van sportactiviteiten en statushouders bekend maken met sportverenigingen;
- Statushouders begeleiden naar de arbeidsmarkt middels mentoren uit het bedrijfsleven;
- Hulp bij solliciteren;
- Bemiddelen richting vrijwilligerswerk tussen statushouders en organisaties;
- Sociale ondernemingen waarin statushouders worden opgeleid en kunnen werken;
- Kenniscafé 's waar informatie geboden wordt over Nederlandse en andere culturen voor statushouders én vrijwilligers;
- Inzamelingsacties;
- Aanbieden van leerervaringsplekken en stages;
- Begeleiding van scholieren en hun ouders;
- Verduidelijken van relevante informatie uit de Nederlandse en gemeentelijke bureaucratie;
- Juridische en maatschappelijke begeleiding;
- Etc.



Veruit de meeste burgerinitiatieven richten zich in meer of mindere mate op het faciliteren van persoonlijke contact. Veel van hun activiteiten zijn gericht op het organiseren van ontmoetingsvormen, zoals het opzetten van buddy-systemen. Maatschappelijke en burgerinitiatieven zoals deze zijn belangrijk voor de integratie van statushouders om een aantal redenen. De kracht van deze initiatieven wordt in de volgende paragrafen verder uitgelicht.

“Afen toe een luisterendoor. En het bevestigd blijven dat het goed is dat je hier bent. Erkenning, een steunpilaar: joh, ik luister naar je. Dat doet goed.”

(Burgerinitiatief in Delft)

“Statushouders moeten een heleboel en bij lokale initiatieven hoeft er niet zoveel; zij zijn er echt voor het contact.”

(Burgerinitiatief in Leiden)

Gericht op sociale inbedding

Uit diverse onderzoeken is gebleken dat herhaalde ontmoetingen tot meer verbinding leiden. Zeker als mensen elkaar vinden rondom thema's die zij belangrijk, nuttig of gewoon leuk vinden¹. Contacten van statushouders met 'locals' zijn essentieel voor de integratie in de samenleving, met name voor het wegwijs worden in de lokale gemeenschap en om eenzaamheid en isolement te voorkomen. Daarnaast zorgen ontmoetingen er o.a. voor dat statushouders:

- beter Nederlands leren spreken door regelmatig te oefenen;
- hun nieuwe woonplaats en de Nederlandse cultuur ontdekken;
- met iemand een vertrouwensband op kunnen bouwen en vriendschappen sluiten;
- vragen kunnen stellen over het Nederlandse systeem waar ze anders maar moeilijk antwoord op kunnen krijgen.

Daarnaast versterken sociale contacten tussen statushouders en Nederlanders het begrip en solidariteitsgevoel van Nederlanders, doordat zij meer inzicht krijgen in de culturen waar vluchtelingen vandaan komen. Onderlinge sociale contacten zijn dus zeer belangrijk voor zowel statushouders als Nederlanders en deze worden met name georganiseerd door lokale burgerinitiatieven en/of maatschappelijke organisaties.

¹ Bronnen: RMO (2005). *Niet langer met de ruggen naar elkaar, een advies over verbinden*. Adviesrapport 37, en Van Wonderen, R., van Kapel, M. (2017). *Bezorgdheid en Veerkracht, Nederlanders over etnisch-culturele diversiteit in de samenleving*. Kennisplatform Integratie & Samenleving.



Initiatieven van onderop

In Delft organiseert een burgerinitiatief met meer dan 200 vrijwilligers diverse ontmoetingsplekken tussen statushouders en locals. Met hun initiatieven KoffieNL en HuisNL bieden ze een gezellige middag waar statushouders en Delftenaren kunnen samenkomen, koffie drinken, samen eten en met elkaar kunnen praten. Op deze manier hopen ze statushouders in Delft zich thuis te laten voelen en samen te werken naar een inclusieve samenleving. Daarnaast zijn ze onlangs het initiatief WerkNL gestart om statushouders te ondersteunen bij allerlei zaken rondom werk en solliciteren. Bij de ontmoetingsplekken kunnen statushouders de Nederlandse taal leren, hun vragen stellen en een sociaal netwerk opbouwen met Delftenaren.

Flexibiliteit en creativiteit

Burgerinitiatieven en burgerbetrokkenheid hebben echter nog meer voordelen in het integratieproces. Zij zijn in staat om flexibel te werken en kunnen daardoor statushouders op allerlei manieren begeleiden en ondersteunen. Op die manier kunnen ze meer 'maatwerk' begeleiding bieden dan de formele instanties die zich aan vaste protocollen, targets en budgetten moeten houden. Op die manier - door het persoonlijke contact - kan worden gewerkt vanuit de behoefte(n) van een statushouder. Statushouders voelen zich vaak als groep behandeld, terwijl er veel individuele verschillen bestaan tussen hen. Initiatieven die veel persoonlijke sociale contacten met statushouders organiseren hebben meer mogelijkheden om te weten wat er écht speelt bij een statushouder en kunnen daarmee ofwel zelf aan de slag, ofwel een bemiddelende rol spelen richting formele instanties. Bovendien is er volop ruimte voor creativiteit, omdat de ideeën en initiatieven uit de lokale gemeenschap zelf komen.

Initiatieven van onderop

Een sociaal kunstenaar uit Leiden heeft zich ingezet om een brug te maken, om het 'oude thuis' te verbinden met het 'nieuwe thuis'. Zij deed dit o.a. door het organiseren van het project "Diner voor gelukszoekers", gestart als afstudeerproject maar verder uitgerold m.b.v. fondsen en de woningbouwcorporatie. Ze heeft in dit project 100 bijeenkomsten georganiseerd voor in totaal 1.000 personen (10 personen per diner), waarbij ontmoetingen werden geïnitieerd tussen Leidenaren en statushouders.

Versterken van sociale cohesie

Naast het verbeteren van het persoonlijk welzijn van statushouders en het vergroten van hun kansen om duurzaam te integreren in de Nederlandse samenleving, dragen de maatschappelijke en

burgerinitiatieven ook in belangrijke mate bij aan het gevoel van sociale cohesie in de stad. Zo helpen lokale initiatieven met het opbouwen en versterken van een 'community' tussen nieuwkomers en locals, waarbij gelijkwaardigheid voorop staat. Tevens is, door de urgentie van het integratiethema en de relatief grote aantallen statushouders, op diverse plaatsen duurzame samenwerking ontstaan tussen gemeentelijke en maatschappelijke organisaties om nieuwkomers in de stad welkom te laten voelen en te helpen integreren. Zo werken diverse kerkgemeenschappen, die eerder langs elkaar leefden, nu al een paar jaar goed samen en hebben zij door hun samenwerking voor statushouders een grotere betrokkenheid bij de dynamiek in de stad gerealiseerd.

Uitdagingen voor maatschappelijke en burgerinitiatieven

Lokale initiatieven zijn van grote invloed op de integratie van statushouders en kunnen veel bereiken met hun acties, maar tegelijkertijd ervaren zij ook uitdagingen binnen dit proces. Deze uitdagingen komen bijvoorbeeld voor bij verschillende vormen van samenwerken; het werken met statushouders; het tekort aan financiële middelen en het meten van resultaten.

Samenwerking tussen lokale initiatieven en gemeenten

Gemeenten hebben een aantal formele taken en verantwoordelijkheden in de integratie van vluchtelingen, zoals het aanbieden van huisvesting, scholing voor leerplichtige leerlingen, maatschappelijke begeleiding en de Participatieverklaring. Op een aantal andere fronten, zoals het aanbieden van taallessen t.b.v. het inburgeringstraject, zijn gemeenten sinds de implementatie van de Wet inburgering 2013 (Wi2013) hun verantwoordelijkheid juist kwijtgeraakt, wat tot de nodige uitdagingen leidt.

We zijn in gesprek gegaan met een aantal representanten van de gemeenten Haarlem, Leiden en Delft. Zij realiseren zich dat ze bij het integratieproces van nieuwkomers in de stad de hulp van maatschappelijke en burgerinitiatieven goed kunnen gebruiken en staan hier dan ook welwillend tegenover. Hierbij heeft een gemeente echter wel vaak te maken met een veelheid aan lokale initiatieven, die niet altijd met dezelfde doelstellingen en vanuit dezelfde uitgangspunten werken. In de praktijk hebben gemeenten verschillende manieren gevonden om met maatschappelijke en burgerinitiatieven samen te werken en dit is van invloed op de resultaten van die initiatieven. Belangrijk is de vraag: in welke mate wordt er regie gevoerd op de verschillende initiatieven en wie voert deze regie uit?

Initiatieven van onderop

Binnen de gemeente Haarlem heeft men sinds 2016 een Sociaal Programma Statushouders, welke een integraal karakter heeft en zich primair richt op de integratie en participatie van statushouders. Het programma is zodanig ingericht dat de gemeente samenwerkt met een stuurgroep, bestaande uit gemeenteambtenaren en vertegenwoordigers van de belangrijkste maatschappelijke organisaties op dit gebied, en een klankbordgroep, bestaande uit ongeveer 20 statushouders die meedenken met gemeentelijk beleid, uitvoering en resultaten. Hierdoor zijn de communicatielijnen tussen de betrokken partijen kort en is de kerngroep van maatschappelijke initiatieven direct betrokken bij het ontwerp en de uitvoering van het SociaalProgramma.

“We doen dit echt samen, de kracht van de stad”.

Vertegenwoordiger van de gemeente Haarlem

Alle door ons onderzochte gemeenten hebben een vorm van regulier overleg met maatschappelijke en burgerinitiatieven, maar overleg alleen leidt niet persé tot een effectieve samenwerking en duidelijke regie. Wat lokale initiatieven nodig hebben wordt voor een groot deel bepaald door de houding van de gemeente: dat een gemeente lokale, vaak informele initiatieven waardering en vertrouwen geeft, dat een gemeente welwillendheid is om aan te sluiten bij initiatieven van ‘onderop’, dat een gemeente ruimte en ondersteuning geeft aan lokale initiatieven om hun activiteiten te ontplooiën en daarbij bereid is om echt te luisteren naar signalen die initiatieven geven. Burgemeesters, wethouders en betrokken ambtenaren kunnen hierin een sleutelrol spelen.

Initiatieven van onderop

In 2016 kwam een kleine groep vrijwilligers erachter dat de zomerperiode voor een groep Eritrese jongeren, die in een groepslocatie in Haarlem woonden, geen fijne tijd was; er waren geen taallessen in de zomerperiode en er werden ook geen andere activiteiten georganiseerd. De groepen jongeren verveelden zich stierlijk en er ontstond een risico op afglijdend sociaal gedrag. Daarop trokken de vrijwilligers aan de bel bij de gemeente. Door het vertrouwen dat tussen de vrijwilligers en de gemeente was opgebouwd, kregen ze binnen no-time een budget van de verantwoordelijke wethouder waarmee ze zelf een zomerschool met activiteiten konden organiseren.

Een zekere mate van regievoering lijkt noodzakelijk te zijn omdat een groot aantal verschillende partijen betrokken is bij het integratieproces van statushouders die vaak hun eigen visie hebben op integratie: formele organisaties, informele initiatieven en individuele vrijwillige burgers. Bovendien heeft een statushouder binnen organisaties ook nog eens vaak te maken met meerdere afdelingen/departementen. Deze versnipperde dienstverlening maakt het voor zowel de statushouders als de betrokken medewerkers en vrijwilligers vaak onoverzichtelijk en mogelijk wordt daardoor niet op alle fronten het maximale resultaat geboekt.

Het ligt het meest voor de hand om de regierol op alle partijen die betrokken zijn bij de integratie van statushouders bij de gemeente te beleggen, omdat het opbouwen en onderhouden van een netwerk veel tijd kost en voor kleine, informele initiatieven vaak niet te doen is. Daarnaast is het aan te bevelen om ook in te zetten op het vergroten van de zelfregie voor statushouders door het inrichten van een plek waar informatie beschikbaar is over diverse vormen van dienstverlening, zodat degenen die daartoe in staat zijn hun eigen keuzes kunnen maken over wat ze nodig hebben.



Onderlinge samenwerking tussen initiatieven

De manier waarop initiatieven wel of niet met elkaar samenwerken is zeer verschillend per gemeente. Onderlinge samenwerking tussen lokale initiatieven is niet vaak structureel georganiseerd. Daar waar gemeenten afstemmingsoverleggen organiseren komt wel samenwerking tot stand, maar structureel onderling overleg zonder tussenkomst van de gemeente komt niet vaak voor. Toch weten lokale initiatieven elkaar wel regelmatig te vinden en werken ze in meer of mindere mate samen, ook om de diverse groep van statushouders in de stad beter te kunnen bereiken.

“Samenwerking tussen initiatieven is als ‘een archipel van eilanden met veel veerboten die heen en weer varen en hier en daar een brug tussen twee eilanden.’”

Burgerinitiatief in Leiden

Soms vindt onderlinge samenwerking plaats op basis van deelname aan lokale themagerichte netwerken (zoals netwerken gericht op arbeidsbemiddeling of het versterken van basisvaardigheden), soms gebaseerd op bestaande persoonlijke relaties tussen mensen.

Initiatieven van onderop

Enkele partijen die op hetzelfde gebied actief zijn, zoals het werven van taalmaatjes, werken samen door af te stemmen welke trainingen gegeven worden aan vrijwilligers en nodigen daarbij elkaars vrijwilligers uit. Op die manier kan er met de bescheiden beschikbare budgetten toch een diverse begeleiding aan de vrijwilligers worden

aangeboden

In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat er ruimte is voor verbetering op het creëren van overzicht van partijen, het voeren van regie op de samenwerking en het stroomlijnen van onderlinge afstemming. Hierdoor kan beter gebruik worden gemaakt van de diverse sterke punten van de initiatieven voor statushouders, kan worden voorkomen dat partijen elkaar onderling mogelijk beconcurreren (bijv. met het werven van vrijwilligers), dat er overlap in dienstverlening ontstaat, en dat één partij – gewild of ongewild – de grootste werkdruk krijgt.

Niet alleen vanuit het perspectief van de gemeente, maar ook vanuit het perspectief van de lokale initiatieven is enige mate van regie en coördinatie dus zeer wenselijk.

Bereiken en in beeld houden van de doelgroep

Het is een uitdaging voor zowel gemeenten als voor maatschappelijke en burgerinitiatieven om alle statushouders te bereiken en al deze partijen maken zich zorgen over de statushouders die ze niet in

beeld hebben. De organisaties die in opdracht van gemeenten de maatschappelijke begeleiding bieden, hebben in principe een goede uitgangspositie om alle statushouders in een gemeente te bereiken, al is dit niet 100% sluitend te maken; soms vindt maatschappelijke begeleiding plaats middels inloopsprekuren, waardoor statushouders zelf het initiatief moeten nemen om te komen.

Initiatieven van onderop

Een initiatief die (o.a.) taalondersteuning aanbiedt, realiseert zich dat zij alleen de mensen bereiken die sowieso al assertief genoeg zijn geweest om een bibliotheek te bezoeken of zich bij een taalgroep aan te sluiten. Zij investeren om die reden actief in het vergroten van hun zichtbaarheid op plaatsen waar statushouders (of andere van hun doelgroepen) sowieso moeten komen voor formaliteiten.

Ook kan de toegankelijkheid tot statushouders verschillen per herkomstland: de praktijk leert dat het gemakkelijker is om in contact te komen met mensen uit de Syrische gemeenschap dan met mensen uit de Eritrese gemeenschap. Tenslotte is het voor gemeenten en organisaties moeilijk om de doelgroep op de lange termijn goed in zicht te houden. De maatschappelijke begeleiding door de gemeente stopt na een bepaalde periode (maximaal twee jaar, soms korter). Ook statushouders die betaald werk hebben gevonden en daarmee uit de uitkering verdwijnen worden niet meer in de formele begeleiding van de gemeente opgenomen. Zij dienen vanaf dat moment gebruik te maken van de reguliere dienstverlening, maar in de praktijk blijkt dat dat niet voor iedereen haalbaar of voldoende is.

“Aanpassen aan de nieuwe omgeving heeft in de meeste gevallen meer tijd nodig, niet alleen door het feit dat ze de taal nog niet goed spreken, maar ook door achterstanden op andere gebieden, zoals je weg kunnen vinden in de administratieve molen, snappen hoe digitalisering werkt.”

(Burgerinitiatief in Leiden)

“We zijn nu ook al een paar jaar onderweg. Alsnel vrijhadden we in de gatendat een half jaar vluchtelingen begeleiding veel te kort was. Wat ze ook wel zeggen: je helpt mensen en een tweede keer op hetzelfde punt helpen kan niet meer: dan zijn ze al weg. En als mensen weg zijn sinds december en in januari komt de aanslag van belastingen dan hebben ze even niemand.”

(Burgerinitiatief in Delft)

De gemeenten en zorg- en welzijnsorganisaties doen hun best om deze doelgroep zo goed mogelijk in te bedden in de reguliere dienstverlening, maar hebben ieder te maken met hun eigen tempo van ontwikkelen. Hoewel er geen pasklare antwoorden zijn op dit probleem, hebben maatschappelijke en burgerinitiatieven hiervoor wel de sleutel in handen: door hun grote netwerk binnen de groep statushouders en de opgebouwde vertrouwensbanden zijn zij, beter dan welke andere formele instantie dan ook, in staat om zicht te houden op het welzijn van statushouders die bij hen of bij hun onderlinge netwerken in beeld zijn. Zelforganisaties van statushouders (al dan niet per herkomstland georganiseerd) kunnen hierbij een cruciale rol spelen.

Initiatieven van onderop

Een groepje statushouders zet zich middels de zelf opgerichte stichting Haarlem Mozaïek in om andere statushouders te helpen en om een brugfunctie te vervullen tussen statushouders van verschillende herkomstlanden en Nederlanders. Hiermee beogen ze een community op te bouwen van 'oude' en 'nieuwe' Nederlanders. Ze worden hierbij ondersteund door een aantal lokale initiatieven.

Gelijkwaardigheid

De behoeften van de vluchtelingen liggen voor een groot deel op het gebied van sociale contacten: conversatie, ontmoetingen, een nieuw netwerk opbouwen, Nederlands leren spreken, op pad gaan en niet meer alleen thuis zitten, je nieuwe stad en de Nederlandse cultuur ontdekken. Dit beeld komt naar voren uit de interviews met initiatieven en is bevestigd door onze gesprekken met statushouders. Een belangrijke kanttekening die hierbij gemaakt werd is dat dit wel op basis van gelijkwaardigheid dient te gebeuren.

***“Vluchtelingen en Nederlanders hebben een brug nodig om elkaar goed te begrijpen.
De brug moet wel van twee kanten komen.”***

(Statushouder uit Leiden)

Diverse initiatieven zien dat dit niet altijd vanzelfsprekend is, ongeacht alle goede bedoelingen van vrijwilligers en betrokken burgers. Meerdere statushouders én initiatieven hebben ervaren dat veel mensen weliswaar geïnteresseerd zijn in de vluchtverhalen van statushouders, maar dat er minder animo is om daadwerkelijk te investeren in statushouders. Daarnaast is het risico van 'hulpverlening' door vrijwilligers prominent aanwezig. Vluchtelingen en statushouders worden vaak geassocieerd met problemen en een deel van de betrokken burgers wil graag helpen om die problemen op te lossen.

Hierdoor ontstaat het risico dat vrijwilligers alle taken van een statushouder overnemen, en zo de zelfredzaamheid en zelfstandigheid van een statushouder in de weg zitten.

Echte verbinding op basis van gelijkwaardigheid is daarom niet altijd gemakkelijk te realiseren maar wel essentieel voor het sociale integratieproces. Sommige statushouders geven aan dat ze het fijn zouden vinden als Nederlanders meer kennis van de cultuur van het land van herkomst zouden hebben. Statushouders voelen zich regelmatig op een bepaalde manier bejegend door de Nederlanders die ze ontmoeten en hebben ze het gevoel regelmatig onwaarheden te moeten ontkrachten.

“Ik heb diverse keren moeten uitleggen dat vrouwen in Syrië echt gewoon auto kunnen rijden.”

(Statushouder uit Leiden)

Daarnaast willen statushouders zelf graag een bijdrage leveren aan de Nederlandse maatschappij en hun talenten en vaardigheden inzetten, maar voelen ze zich hiertoe niet uitgenodigd.

“Ik heb een paar keer aangeboden om betrokken te worden bij het programma, maar daar is niets mee gedaan. Het is belangrijk dat vluchtelingen niet alleen hulp krijgen, maar dat ze ook hulp kunnen geven: ze hebben iets te bieden!”

(Statushouder uit Leiden)

Diverse initiatieven zijn zich bewust van dit risico en proberen hierop in te spelen. Eén van de initiatieven in Leiden zet bijvoorbeeld voor de organisatie van ieder initiatief een nieuw projectteam in, waaraan ook nieuwkomers (niet alleen statushouders maar ook andere nieuwkomers in Leiden) deelnemen. Een ander initiatief heeft ervoor gekozen om themabijeenkomsten te organiseren voor vrijwilligers, waarbij achtergrondinformatie over de diverse culturen wordt aangeboden. Ook wordt steeds kritischer naar het matchingsproces tussen vrijwilliger en statushouder gekeken om de kans te vergroten dat er een goede klik tussen beide wordt bewerkstelligd.

Spanning tussen korte termijn en lange termijn

Sinds de invoering van Wi2013 hebben gemeenten geen formele regierol meer over het inburgeringsproces van statushouders, maar zijn de formele verantwoordelijkheden over meerdere partijen verdeeld zoals het Centraal Orgaan Asielzoekers (COA) en Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), uitvoeringsorgaan van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Met deze herverdeling van taken is tevens het financiële inburgeringsbudget voor gemeenten verminderd. Gemeenten zijn

wel formeel verantwoordelijk voor maatschappelijke begeleiding en kunnen zelf de invulling en de duur van die begeleiding bepalen; daardoor is zowel de duur als de invulling van het begeleidingstraject verschillend voor veel gemeenten, variërend van zes maanden tot maximaal twee jaar. Na dit begeleidingstraject zijn statushouders voor al hun vragen aangewezen op de reguliere hulp- en zorginstanties. De zorg dat deze periode van maximaal twee jaar te kort is voor veel statushouders om zich daarna zelfstandig en zonder hulp goed te redden wordt echter breed gedeeld.

Daar komt bij dat gemeenten vanuit andere wetgeving, zoals de Participatiewet, verantwoordelijkheden hebben om kwetsbare inwoners (waaronder statushouders) middels ondersteuning zo snel mogelijk aan werk te helpen en uit de uitkeringssituatie te krijgen. Hiermee is een spanning ontstaan tussen korte termijn activiteiten gericht op werk en maatschappelijke ondersteuning bij het integratieproces van statushouders, wat vaak juist een lange adem vergt.

“Ik voel me gestraft voor het feit dat ik snel leer. Omdat ik een actieve werkhouding heb en snel Nederlands leer, word ik nu gepusht om gelijk aan het werk te gaan terwijl ik graag verder wil studeren.”

(Statushouder uit Leiden)

Veel gemeenten hebben diverse programma's lopen met als doel om statushouders zo snel mogelijk aan het werk te helpen en uit de uitkeringssituatie te halen. Overigens niet alleen vanuit het perspectief van de Participatiewet, maar ook omdat velen het erover eens zijn dat betaald werk vaak leidt tot een betere en snellere integratie in de samenleving. Vaak wordt daarbij gewerkt met targets die behaald moeten worden door de betrokken maatschappelijke en commerciële instellingen om zo snel mogelijk statushouders aan het werk te krijgen. Deze targets sturen echter meer op kwantiteit dan kwaliteit en de consequentie daarvan is dat veel statushouders op werkplekken terecht komen die ofwel ver beneden hun niveau zijn, ofwel niet bijdragen aan een betere integratie.

Genoemde voorbeelden: statushouders die verplicht werden om betaald werk aan te nemen, waarbij hun integratieproces feitelijk belemmerd werd; zo waren ze niet meer in de gelegenheid om hun Nederlandse taal goed af te maken (vaak 3 keer in de week), hoefden ze in de praktijk geen tot nauwelijks Nederlands op hun werkplek te spreken of werden ze begeleid door personeelsleden die zélf niet goed Nederlands spreken. Daarnaast heeft een dergelijke 'baan-match' soms psychologische gevolgen voor statushouders: sommige statushouders zijn hoogopgeleid en voelen zich zeer ondergewaardeerd door de 'baantjes' die hen worden aangeboden. Andere statushouders hebben last van schaamte of onwelwillendheid vanwege cultuurverschillen en voelen dat zij de hooggespannen verwachtingen van hun familie of hun directe omgeving niet waar kunnen maken.

“Ze [gemeente] proberen me vooral een bepaald soort baantjes aan te bieden, zoals schoonmaken. Ik zou graag mijn eigen bedrijf willen opzetten, maar daar helpen ze me niet mee. Ik heb het gevoel dat ze me zo snel mogelijk aan het werk willen hebben, maar niet kijken naar mijn kwaliteiten.”

(Statushouder in Delft)

Vaak is gemeentelijk beleid er dus op gericht om statushouders op zo kort mogelijke termijn een 'reguliere' plek in het maatschappelijk leven te geven. Vaak echter hebben statushouders, met hun specifieke achtergrond, individuele problematiek, cultuurverschillen en afstand tot de arbeidsmarkt, een langere periode nodig om te wennen aan het nieuwe leven dat ze in Nederland gestart zijn.

“Ik wist wie ik was in Syrië, maar hier in NL moet ik mezelf weer helemaal opnieuw uitvinden.”

(Statushouder in Leiden)

Statushouders kunnen een morele druk opgelegd voelen door de gemeente om zo snel mogelijk een 'goede burger' te worden. Maatschappelijke en burgerinitiatieven kunnen een waardevolle en humane aanvulling vormen op het gangbare gemeentelijk beleid met haar focus op snelle inburgeringsresultaten.

Initiatieven van onderop

Een maatschappelijke instelling leert 'werknemersvaardigheden' aan in Delft en biedt zoveel mogelijk plekken aan waar statushouders veel met de Nederlandse taal bezig zijn. “Niet iedereen die uitstroomt is direct gereed voor werk, maar soms hebben ze meer zelfvertrouwen opgebouwd en dat is ook al mooi.”

Continuïteit in financiën en capaciteit

Maatschappelijke en burgerinitiatieven zijn vaak afhankelijk van financiering vanuit diverse fondsen, al dan niet aangevuld met subsidie van de gemeente. Vaak vindt financiering plaats per project of per pilot. In die beschikbare budgetten is echter geen financiële rek voor verbeteringen of vernieuwingen en subsidies en projectaanvragen worden vaak toegekend voor korte periodes, waardoor de financiële continuïteit een uitdaging is en veel energie en capaciteit vraagt van initiatieven. Ze kunnen hierdoor lastig op de lange termijn plannen. Eén van de initiatieven gaf aan dat ze het logisch zou vinden om meer structurele hulp van de gemeente te krijgen, omdat *“wij bijdragen aan het sociale welzijn van burgers en dat is tenslotte een verantwoordelijkheid van de gemeente.”*

Daarnaast is het voor de meeste initiatieven een uitdaging om voor de lange termijn vrijwilligers aan zich te binden en nieuwe vrijwilligers te werven. In de tweede helft van 2015 en in 2016, toen een grote groep vluchtelingen in Nederland arriveerde, was er een enorme bereidheid onder burgers om iets als vrijwilliger te doen. Nu zijn we een paar jaar verder en is de aandacht voor de groep vluchtelingen, inmiddels statushouders, voor een deel weggezakt omdat de situatie meer genormaliseerd is.

“Het vuurtje brandde in 2015 fel, maar is nu langzaam aan het uitdoven”.
(Burgerinitiatief in Delft)

Er zijn ook diverse andere redenen waarom vrijwilligers zich niet altijd voor de lange termijn kunnen verbinden aan een initiatief: zo kan de problematiek van statushouders als te zwaar worden ervaren, is de tijd die door statushouders gevraagd wordt van vrijwilligers te intensief of is de match tussen vrijwilliger en statushouder niet helemaal passend waardoor een persoonlijke klik ontbreekt. Daarnaast vinden sommige vrijwilligers het niet motiverend dat statushouders meerdere maatjes tegelijkertijd hebben. Omgekeerd geldt voor sommige statushouders dat zij geneigd zijn om in het begin overal ‘ja’ op te zeggen, maar vervolgens passief in een traject zitten om dat ze eigenlijk niet goed begrepen hebben waarmee ze akkoord zijn gegaan.

Initiatieven zijn daarom bewust bezig met het duurzaam werven van vrijwilligers en hebben daar verschillende manieren voor gevonden. Eén van de initiatieven in Haarlem gaf aan de hulpvraag zoveel mogelijk op te knippen in projecten, waardoor het voor vrijwilligers laagdrempeliger wordt om te komen helpen. Tegelijkertijd hanteren zij wel een vaste kern van vrijwilligers, zodat statushouders altijd een bekend gezicht zien. Een ander voordeel van dit systeem is dat statushouders meerdere vrijwilligers ontmoeten dan alleen een ‘vast’ maatje. Een ander initiatief in Haarlem zet juist in op een betere ondersteuning van vrijwillige maatjes van kwetsbare doelgroepen, zodat zowel de (kwetsbare) statushouder zelf als de vrijwilliger het traject op langere termijn doorzetten. Weer een ander initiatief investeert in meer ‘outreach’: actief vrijwilligers opzoeken in de stad. Ook is er steeds meer aandacht voor een goed matchingsproces tussen statushouders en vrijwilligers waardoor de slagingskans van een maatjesproject wordt vergroot.

Meten van resultaten

Juist omdat maatschappelijke en burgerinitiatieven zo afhankelijk zijn van financiering door maatschappelijke fondsen en gemeentelijke subsidies, is het voor hen van belang dat ze kunnen laten zien wat ze aan resultaten opleveren. Helaas blijkt het erg moeilijk te zijn om het effect van hun dienstverlening op een betrouwbare manier te meten met behulp van passende indicatoren. Hoe meet je de opbrengst van de hulp van een Nederlandse vrouw die een jong Syrisch gezin heeft voorbereid op de komst van hun baby in Nederland? Of de opbrengst van een klein aantal vrijwilligers

die door het organiseren van sociale activiteiten een sprankje hoop en vooruitzicht verschaffen voor vluchtelingen in een AZC-locatie?

Initiatieven van onderop

In Leiden heeft een klein aantal zeer betrokken burgers de vluchtelingen, die in 2015 en 2016 nog in een AZC-locatie zaten, vanaf het begin af aan ondersteunden en begeleid. Zij benadrukken dat warm contact, waardering en respect voor de kracht en doorzettingsvermogen van vluchtelingen essentieel is voor hun integratieproces.

“Wat wij doen, kun je niet meten”.

Toch zijn het vaak dit soort belangrijke opbrengsten waar het bij burgerinitiatieven om gaat en de voorbeelden zijn eindeloos. Er zijn talrijke successen die het persoonlijk welzijn van statushouders hebben vergroot; die bureaucratische problemen hebben opgelost; die sociaal isolement hebben voorkomen; die statushouders meer vertrouwen hebben gegeven; die hun schroom om contact met anderen te maken hebben verminderd; die een betaalde of vrijwillige werkplek voor ze hebben gevonden; etc.

Het ontbreekt de meeste maatschappelijke en burgerinitiatieven echter aan tijd en capaciteit om uitgebreide meetsystemen te ontwikkelen en te implementeren. Daarnaast bestaat het risico dat statushouders vanwege cultuurverschillen of afhankelijkheidsrelaties sociaal-wenselijke antwoorden geven in plaats van eerlijk te zijn over hun ervaringen.

Zowel gemeenten als initiatieven hebben aandacht voor dit onderwerp en er zijn goede voorbeelden van gemeenten, die hun voornamelijk kwantitatieve voortgangsrapportages aanvullen met ervaringen van maatschappelijke initiatieven. Daarnaast werken sommige initiatieven met kwalitatieve enquêtes voor ‘hun’ statushouders.

Initiatieven van onderop

Een burgerinitiatief die taalondersteuning in Leiden aanbiedt werkt standaard met een intakegesprek, waarin een aantal doelen geformuleerd wordt met de statushouder: waar wil ik vaardig in zijn, wat kan ik nu al, etc.

Daarna volgt er een tussenevaluatie en een eindevaluatie.

Nieuwe uitdagingen in een nieuwe fase

Een grote groep statushouders bevindt zich inmiddels al (minimaal) enkele jaren in Nederland, heeft een woning in een gemeente en heeft enige mate van inburgering achter de rug. Het aantal geslaagde inburgeringstrajecten is echter nog relatief laag² en weinigen van hen zijn erin geslaagd om een betaalde baan te vinden³.

In deze nieuwe fase ontstaan weer nieuwe behoeften, zowel bij de statushouders zelf als in de maatschappij. Zo zijn op de lange termijn voor integratie niet alleen één-op-één contacten noodzakelijk (bijv. tussen maatjes of tussen burens), maar ook andersoortige ontmoetingen waarbij statushouders écht aansluiting vinden bij de Nederlandse burgers.

² Bron: Antenbrink, P. (2017). *Inburgering: de eerste resultaten van de Wet Inburgering 2013*. Evaluatierapport van de Algemene Rekenkamer.

³ Bron: https://www.ser.nl/~media/db_adviezen/2010_2019/2018/vluchtelingen-en-werk.ashx

Conclusies

Burgerinitiatieven spelen een belangrijke rol in het integratieproces van statushouders vanwege hun 'humane' bijdrage; ze zijn vaak gericht op het organiseren en faciliteren van directe persoonlijke contacten met locals, bevorderen de lokale sociale cohesie en kunnen door hun flexibiliteit meer maatwerk leveren dan de formele, reguliere instanties die gebonden zijn aan protocollen en standaard processen. Maatschappelijke en burgerinitiatieven hebben bovendien een schat aan ervaring met werken met vrijwilligers, weten door dit wijdvertakte netwerk vaak wat er écht speelt bij individuele statushouders en kunnen vaak een vertrouwensband met statushouders opbouwen. Bovendien zorgen ze ervoor dat statushouders die niet (meer) in een door de overheid georganiseerd traject vallen, toch de aandacht en ondersteuning krijgen die nodig is.

Ze kampen echter ook met uitdagingen. Onderlinge samenwerking tussen initiatieven en samenwerking met de gemeente komt niet altijd gemakkelijk tot stand, wat leidt tot onoverzichtelijkheid en daarmee een minder optimale dienstverlening aan statushouders. Bovendien geven veel van de initiatieven die wij gesproken hebben aan dat het organiseren van continuïteit in financiën en vrijwilligersbetrokkenheid grote inspanningen van hen vraagt. Het feit dat zij hun resultaten moeilijk concreet en meetbaar kunnen maken speelt hierbij een rol. Verder dienen de initiatieven aandacht te hebben voor het thema 'gelijkwaardigheid'.

De successen van deze initiatieven kunnen naar onze mening nog meer bevorderd worden door het organiseren van meer regie en coördinatie, waarvoor de gemeente de meest geschikte actor lijkt te zijn. Door meer regie te voeren op het lokale veld van formele en informele actoren die zich bezig houden met integratie kan een beter overzicht worden gecreëerd in de lokale dienstverlening voor statushouders. Op die manier kunnen initiatieven en organisaties meer naar elkaar doorverwijzen, beter met elkaar samenwerken en kunnen ze meer van elkaar leren. Tevens wordt voorkomen dat verschillende partijen in dezelfde vijver vissen, bijvoorbeeld in de werving van vrijwilligers, of dat dubbelingen in dienstverlening ontstaan.

In dit onderzoek hebben we gevonden dat de houding die de gemeente aanneemt ten aanzien van lokale informele initiatieven cruciaal is om de lokale informele capaciteit optimaal te benutten. Staan gemeenten oprecht open voor lokale initiatieven die een andere integratie aanpak voorstellen dan de gemeentelijke aanpak? Hebben ze daarbij tevens oog voor de soms niet direct meetbare resultaten die dit soort initiatieven opleveren? Gemeenten die lokale kracht durven te omarmen en te ondersteunen hebben naar onze bevindingen de grootste kans op een succesvolle integratie van statushouders in hun gebied.

Organisaties en personen die hebben bijgedragen aan deze tussenrapportage

Gemeente Haarlem:

Gemeente Haarlem, Bedrijf & Samenleving, Bibliotheek Zuid Kennemerland - Schalkwijk, Geloof in de Stad, Hotel de Koepel, Stem in de Stad, Thuis in Haarlem, Vluchtelingenwerk Noord-West-Holland, Vrijwilligerscentrum Haarlem & omgeving, Wereldkeuken, enkele statushouders.

Gemeente Delft:

Gemeente Delft, Delftse Buur, DelftMama, Engineers for Refugees, Interkerkelijk Diaconaal Beraad, Participe, Protestantse Kerk, School's Cool, Stichting Stunt, Taalcollectief Delft, Taalhuis DOK, enkele statushouders.

Gemeente Leiden:

Gemeente Leiden, Ekklesia Taalgroep, Fransje Barnard, iDOE Leiden, Roos Tulen, Vluchtelingenwerk Leiden, We Are Leiden, enkele statushouders.