



Procesevaluatie pilot Tynaarlo

- EINDRAPPORT -

Auteurs

Sanne Berends
Laura Buimer
Jeanine Klaver

Amsterdam, 26 mei 2020
Publicatienr. 19117

© 2020 WODC, ministerie van Justitie en Veiligheid.
Auteursrechten voorbehouden.

Inhoudsopgave

Voorwoord	1
1 Inleiding	1
1.1 Aanleiding en achtergrond onderzoek	1
1.2 Doel en vraagstelling van het onderzoek	1
1.3 Methoden en uitwerking dataverzameling	2
1.4 Leeswijzer	3
2 De pilot Tynaarlo: opzet en beoogde werking	5
2.1 Een schets van de pilot	5
2.2 Theory of change van de pilot	6
2.3 Reflectie op de theory of change vanuit de literatuur	10
2.4 Overeenkomsten en verschillen in voorinburgering TuVo en azc	15
2.5 Reflectie	18
3 De pilot in de praktijk	21
3.1 Kwantitatieve resultaten	21
3.2 Uitvoering van de pilot	25
3.3 Ervaren opbrengsten van de pilot: de verandertheorie in de praktijk	30
3.4 Succesfactoren en aandachtspunten	31
4 Samenvatting en conclusies	35
4.1 Samenvatting	35
4.2 Overkoepelende conclusies en aandachtspunten	39
5 Summary and conclusions	42
5.1 Summary	42
5.2 Overall conclusions and points to consider	46
Bijlage 1: Geraadpleegde literatuur	50
Bijlage 2: Onderzoeksvragen	52
Bijlage 3: Bouwstenen voor een effectevaluatie	54



Voorwoord

Voorwoord

Het voorliggende onderzoek bevat de resultaten van een onderzoek naar een pilot voor kleinschalige regionale opvang van statushouders en kansrijke asielzoekers in de gemeente Tynaarlo. De pilot fungeert als proeftuin voor het door het kabinet en medeoverheden geformuleerde voornemen om het asielsysteem voor opvang te flexibiliseren en beter te laten aansluiten op integratie en participatie. De pilot wordt uitgevoerd door stichting INLIA.

Voor het onderzoek zijn (groeps)interviews gehouden met verschillende stakeholders, zijn kwantitatieve gegevens verzameld over het aantal bewoners en hun kenmerken en is een beknopte literatuurverkenning gehouden naar werkzame elementen voor opvang en vroegtijdige integratie van asielzoekers en statushouders.

Dit onderzoek is tot stand gekomen met behulp van de medewerking van verschillende personen. We willen in de eerste plaats de medewerkers van INLIA bedanken voor hun bereidheid om hun ervaringen en inzichten over de pilot met ons te delen en onze ad-hocvragen te beantwoorden en voor het faciliteren van de groeps gesprekken met bewoners en vrijwilligers. Een woord van dank gaat ook uit naar de overige respondenten bij het COA, gemeenten, maatschappelijke instellingen en de statushouders en asielzoekers zelf voor hun medewerking aan het onderzoek.

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

- de heer em. prof. dr. H.B. Entzinger, Erasmus Universiteit Rotterdam, Erasmus School of Social and Behavioural Sciences, (voorzitter).
- de heer dr. P.J. Beckers, Radboud Universiteit, Faculteit der Managementwetenschappen.
- de heer drs. J. Braat, Gemeente Utrecht.
- mevrouw drs. ing. L.C. Remie, ministerie van Justitie en Veiligheid, directie Migratie.
- mevrouw drs. R.M.F Weiler, VluchtelingenWerk Nederland, landelijk bureau.
- mevrouw drs. E.M.H. van Dijk, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (projectbegeleider).

Amsterdam, 25 mei 2020

Jeanine Klaver
Projectleider



Inleiding

1

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en achtergrond onderzoek

In het regeerakkoord 2017 'Vertrouwen in de toekomst' heeft de regering de ambitie neergelegd om toe te werken naar een flexibeler (en efficiënter) asielsysteem. De doelen van het flexibele asielstelsel zijn:

- een voorspelbaar, inzichtelijk en goed werkend asielproces;
- beheersing van de tijd die een asielprocedure kost;
- opvangcapaciteit laten aansluiten op schommelingen in de instroom;
- aansluiten op wonen en integreren in de gemeenten (of een goed werkend terugkeertraject).

Hiertoe worden verschillende maatregelen in de asielketen uitgewerkt. Tevens zijn in het regeerakkoord plannen aangekondigd om asielzoekers met een grote kans op asiel te plaatsen in kleinere opvangcentra in de buurt van uitplaatsingsgemeenten. Daar begint men dan direct met taallessen en kan al tijdens de asielopvang begonnen worden met integratie door de gemeente waar men later gehuisvest zal worden. Deze maatregelen sluiten tevens aan bij de voorstellen voor een integrale benadering ten behoeve van een toekomstbestendig migratiemodel. Binnen deze benadering wordt onder andere waarde gehecht aan het stimuleren van integratie en participatie. Hierbij zijn taalverwerving en tijdige huisvesting van groot belang. Daarbij wordt een voorkeur uitgesproken voor kleinere opvanglocaties in (de buurt van) gemeenten die hen later gaan huisvesten. Deze gemeenten zouden hierbij een grotere regierol moeten krijgen en nauw moeten samenwerken met andere relevante partners.

Per 1 augustus 2018 is een pilot gestart voor statushouders en kansrijke asielzoekers in de gemeente Tynaarlo, getiteld TuVo 2.0. De TuVo 2.0 pilot betreft kleinschalige opvang in de buurt van gemeenten die deze statushouders zullen gaan huisvesten en is een aangepaste voortzetting van de eerder gestarte tussenvoorziening in Tynaarlo (TuVo 1.0). Deze eerdere TuVo 1.0 is in juli 2016 als proef opgezet om een einde te maken aan de noodopvang van vluchtelingen en om de integratie te bevorderen. De pilot TuVo 2.0 wordt uitgevoerd door stichting INLIA. INLIA staat voor Internationaal Netwerk van Lokale Initiatieven met Asielzoekers (INLIA) en is een netwerkorganisatie van en voor geloofsgemeenschappen die asielzoekers en vluchtelingen in nood helpen. De lessen uit deze pilot kunnen worden benut voor een verdere uitwerking van maatregelen in het kader van de flexibilisering van het asielstelsel.

1.2 Doel en vraagstelling van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is om in kaart te brengen of het plaatsen van statushouders en kansrijke asielzoekers in kleinere opvangcentra, dicht bij de gemeente waar ze definitief gehuisvest zullen worden, hen helpt bij (in eerste instantie) participatie en (op termijn) integratie. Daartoe worden een plan- en procesevaluatie van de pilot uitgevoerd. De vraagstelling voor het onderzoek luidt als volgt¹:

Planevaluatie

- 1a. Welke (intermediaire) doelen worden met de pilot nagestreefd?
- 1b. Op welke wijze hoopt men deze (intermediaire) doelen te bereiken?
- 1c. Zijn in de literatuur werkzame elementen te vinden, die bevorderend werken ten aanzien van de 'participatie' en (op termijn) 'integratie' van asielmigranten, die niet in de pilot aanwezig zijn en daar mogelijk wel in opgenomen kunnen worden (voor een beter doelbereik)?
- 1d. Wat zijn de overeenkomsten en verschillen tussen de pilot en de reguliere azc's?

Procesevaluatie

- 2a. Op welke wijze en met welke criteria vindt de toeleiding naar de pilot plaats?
- 2b. Wordt de pilot uitgevoerd zoals beoogd?
- 2c. Doen zich bij de uitvoering van de pilot knelpunten, barrières of onvoorziene (neven)effecten voor?

¹ Alle subvragen voor het onderzoek zijn opgenomen in de bijlage.

- 2d. Zijn er onderdelen van de opzet en de uitvoering met betrekking tot de pilot die door betrokken professionals en (ex-)bewoners als succesvol of juist niet succesvol worden aangemerkt (t.a.v. doelbereik)?
- 2e. In hoeverre volstaan de pilotopzet en -uitvoering volgens betrokken professionals en (ex-)bewoners om de gestelde doelen te kunnen bereiken?
- 3a. Wat zijn de beoogde en gerealiseerde omvang en aard van de doelgroep van de pilot?
- 3b. Wat is de gemiddelde verblijfsduur in de pilot?
- 3c. In hoeverre ontwikkelen de eerste resultaten van de pilot zich in de richting van de nagestreefde intermediaire doelen?
- 3d. Zijn er verschillen in verblijfsduur en (voorlopige) resultaten tussen categorieën (ex-)bewoners?

Voorbereiding effectevaluatie

- 4a. Hoe kan het behalen van de werkzame en contextuele elementen en (intermediaire) doelen worden gemeten?
- 4b. Wordt de benodigde informatie hiervoor reeds vastgelegd?
- 4c. Zo nee, welke informatie moet/kan (alsnog) worden vastgelegd om de resultaten van de projecten te kunnen meten?

1.3 Methoden en uitwerking dataverzameling

Voor deze evaluatie is gebruikgemaakt van de Theory of Change-benadering (ToC) (vgl. Snel, 2013). Met deze benadering worden niet alleen de effecten van een interventie gemeten, maar wordt tevens in kaart gebracht hoe een interventie werkt en hoe de beoogde effecten worden gerealiseerd. Een centraal onderdeel van deze aanpak is het reconstrueren en onderbouwen van de verandertheorie. Deze verandertheorie vormt vervolgens de basis voor het onderzoeken (meten) van de interventieactiviteiten (output) en van de beoogde uitkomsten (outcomes) en voor het analyseren en interpreteren van de uitkomsten van een evaluatie. De kern van deze ToC-benadering is dat de inhoudelijke veronderstellingen achter een interventie worden blootgelegd en dat vervolgens kritisch wordt onderzocht of deze achterliggende veronderstellingen (of 'verandertheorieën') plausibel en realistisch zijn. Een ToC-evaluatie kent verschillende onderdelen, te weten een planevaluatie, een procesevaluatie en een effectevaluatie. Het huidige onderzoek beperkt zich tot een plan- en procesevaluatie en het voorbereiden van een eventuele effectevaluatie. Er wordt in deze rapportage dus nog niet over effecten gerapporteerd.

Dataverzameling planevaluatie

Ten behoeve van de planevaluatie zijn de volgende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd:

- Interview met drie vertegenwoordigers van het ministerie van Justitie om inzicht te krijgen in de achtergrond van de pilot en de beleidsmatige inbedding.
- Documentstudie: op basis van projectplannen, trainingsmateriaal en andere documentatie is in kaart gebracht hoe de pilot is opgezet, welke doelen worden nagestreefd en welke interventies worden ingezet. Daarnaast is in kaart gebracht hoe de reguliere voorinburgering op het azc is ingericht.
- Werksessie met vier ontwikkelaars en medewerkers van stichting INLIA: in deze werksessie is de verandertheorie achter de pilot geëxpliciteerd via de methode van *backward mapping* waarbij vanuit de langetermijndoelen terug wordt geredeneerd naar de noodzakelijke tussentijdse veranderingen die nodig zijn om die doelen te bereiken en hoe de ingezette interventies eraan bijdragen dat die veranderingen gerealiseerd worden. De in de sessie opgestelde verandertheorie is door de onderzoekers grafisch uitgewerkt en vervolgens nogmaals teruggelegd bij de deelnemers aan de werksessie ter controle en verdere aanscherping.
- Verkenning literatuur: er is een beperkte literatuurverkenning uitgevoerd naar werkzame elementen in de opvang en integratie van asielzoekers en statushouders. Hiervoor zijn met name recente Nederlandse studies gebruikt, aangevuld met enkele internationaal vergelijkende studies. De belangrijkste bevindingen rondom de thema's 'de wijze van opvang', 'sociale integratie' en 'activering en participatie' zijn op een rij gezet. Vervolgens is in kaart gebracht hoe de opzet van TuVo 2.0 zich verhoudt tot deze inzichten.

- Interview COA: in aanvulling op de documentstudie is een interview gehouden met een medewerker van het COA die verantwoordelijk is voor het voorinburgeringsprogramma om een vergelijking te kunnen maken tussen de doelen en de opzet van de voorinburgering en de activiteiten die in de pilot TuVo 2.0 in Tynaarlo worden aangeboden.

Dataverzameling procesevaluatie

Onze procesevaluatie richt zich op de uitvoering van de pilot, de behaalde tussentijdse resultaten en de ervaren opbrengsten door betrokkenen (medewerkers van stichting INLIA, huidige bewoners en ex-bewoners van de TuVo 2.0, COA-medewerkers verantwoordelijk voor plaatsing en voorinburgeringsprogramma, betrokken personen die werkzaam zijn binnen de uitplaatsingsgemeenten en bij lokale organisaties binnen die uitplaatsingsgemeenten). Deze evaluatie voorziet niet in een onderzoek naar maatschappelijk draagvlak onder de lokale bevolking. Ten behoeve van deze procesevaluatie zijn de volgende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd:

- Inventarisatie en analyse kwantitatieve gegevens met betrekking tot aantallen en kenmerken van de bewoners in de TuVo 2.0.
- Groepsgesprekken om inzicht te krijgen in ervaringen met uitvoering en opbrengsten:
 - een gesprek met medewerkers van INLIA die bij de uitvoering van de pilot TuVo 2.0 betrokken zijn (3 deelnemers);
 - een gesprek met vrijwilligers actief op de TuVo (7 deelnemers);
 - twee gesprekken met huidige bewoners van de TuVo: een gesprek met vrouwen (4 deelnemers) en een gesprek met mannen (5 deelnemers).
- Een interview met een COA medewerker over selectie en wijze van toeleiding van bewoners naar de TuVo.
- Interviews met gemeenten en lokale organisaties om inzicht te krijgen in de ervaringen met de TuVo en de ex-bewoners na uitplaatsing:
 - drie interviews met beleidsmedewerkers in drie geselecteerde gemeenten in de provincies Groningen en Drenthe waar relatief veel bewoners van de TuVo zijn gehuisvest: Midden-Groningen, Westerkwartier, Emmen;
 - drie interviews met lokale organisaties die betrokken zijn bij de opvang van statushouders in die drie gemeenten: VluchtelingenWerk (Westerkwartier en Emmen) en Humanitas (Midden-Groningen);
 - twee interviews in de gemeente Tynaarlo: met de wethouder en een beleidsmedewerker sociale ontwikkeling.
- In het onderzoek was ook voorzien in interviews met ex-bewoners uit de TuVo over hun ervaringen in de TuVo en de overgang naar de gemeente. Voor het benaderen van de ex-bewoners is een beroep gedaan op de gemeente om hen uit te nodigen voor een gesprek. Dit heeft geleid tot een tweetal aanmeldingen voor deelname aan het onderzoek. Vanwege de coronamaatregelen hebben we beide interviews afgenomen door middel van videobellen.

1.4 Leeswijzer

De rapportage is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 geeft een schets van de opzet en beoogde werking van de pilot TuVo 2.0 en de verandertheorie die ten grondslag ligt aan deze pilot. In dit hoofdstuk worden tevens de opzet en veronderstellingen achter de pilot TuVo 2.0 afgezet tegen inzichten vanuit de literatuur met betrekking tot effectieve vormen van opvang voor asielzoekers en statushouders, en wordt de opzet van de TuVo 2.0 vergeleken met de inrichting van de voorinburgering en begeleiding op het azc. In hoofdstuk 3 staan de uitvoering van de pilot en de praktijkervaringen met de TuVo 2.0 centraal. Vanuit verschillende perspectieven (uitvoerders, COA, bewoners, gemeenten en lokale organisaties) wordt in beeld gebracht hoe de uitvoering in de praktijk is verlopen en wat de ervaren opbrengsten van de pilot TuVo 2.0 zijn, in het bijzonder in relatie tot de beoogde veranderingen uit de verandertheorie. Daarnaast geeft dit hoofdstuk inzicht in de aantallen en achtergrondkenmerken van de bewoners in de tussenvoorziening. Tot slot volgt in hoofdstuk 4 een samenvatting van de bevindingen en worden de onderzoeksvragen beantwoord. De bouwstenen voor een eventuele effectevaluatie zijn opgenomen in bijlage 3.



De pilot Tynaarlo: opzet en beoogde werking

2

2 De pilot Tynaarlo: opzet en beoogde werking

In dit hoofdstuk volgt een beschrijving van de opzet van de pilot TuVo 2.0. We zullen eerst een korte beschrijving geven van de periode die aan TuVo 2.0 voorafging (namelijk TuVo 1.0), om vervolgens in te gaan op de doelstellingen en de strategieën van TuVo 2.0. De informatie die hier gepresenteerd wordt, is gebaseerd op programmadocumenten en op interviews die zijn afgenomen met stichting INLIA en met een COA-medewerker die medeverantwoordelijk is voor de invulling van het programma 'Voorbereiding op inburgering' op de azc's.

2.1 Een schets van de pilot

Wat vooraf ging: TuVo 1.0

In de nazomer van 2015 bereikte de grote asielzoekersstroom Nederland, waardoor er wekelijks op verschillende plekken door het hele land nieuwe opvanglocaties geopend werden (Schmidt et al. 2018). Als reactie op deze grote toeloop opende stichting INLIA in samenwerking met het COA en de gemeente Tynaarlo, die het verzoek had gekregen om noodopvang in de gemeente te realiseren, op 1 juli 2016 de TuVo 1.0 in Eelde (gemeente Tynaarlo) om op die manier een bijdrage te leveren aan het opvang- en huisvestingsprobleem. De pilot TuVo 1.0 behelsde kleinschalige, tijdelijke huisvesting van statushouders (met een laag kostenniveau), waar een programma werd aangeboden waarin werd gewerkt aan integratie en participatie en tegelijkertijd intensieve begeleiding werd geboden. Het omvatte zes hoofddoelstellingen:

- het bevorderen van de doorstroom in asielzoekerscentra door snellere uitstroom;
- het bijdragen aan het terugdringen van de noodzaak tot noodopvang van nieuwe asielzoekers;
- het bevorderen van de integratie door het vroegtijdig opstarten van een intensief programma;
- het bewerkstelligen van een vroegtijdige kennismaking met de gemeente en gemeenschap van uitplaatsing;
- het bevorderen van het maatschappelijk draagvlak voor de opname van vluchtelingen;
- het vergemakkelijken van de opname van statushouders door gemeenten.

De rolverdeling was als volgt: stichting INLIA en de gemeente Tynaarlo waren de initiatiefnemers. INLIA droeg zorg voor de inhoudelijke en organisatorische gang van zaken, zoals: het regelen van huisvesting, het begeleiden van de TuVo-bewoners, en het aanbieden van het participatieprogramma. De instroom van nieuwe bewoners werd geregeld via het COA en gedurende het hele proces was er samenwerking en afstemming met een consortium van vijf gemeenten: Tynaarlo, Aa en Hunze, Emmen, Midden-Drenthe en Noordenveld. Een jaar na de opening van de TuVo 1.0 werd het nieuwe regeerakkoord in 2017 gepresenteerd. De regering omschreef hierin de ambitie om toe te werken naar een flexibeler en efficiënter asielsysteem, o.a. door kleinere opvangcentra in de buurt van de uitplaatsingsgemeente. Naar aanleiding van het beëindigen van pilot TuVo 1.0 zijn de gemeente Tynaarlo en het ministerie in gesprek gegaan en is besloten om op 1 augustus 2018 een doorstart te maken in de vorm van pilot TuVo 2.0, ditmaal met financiering vanuit het ministerie van Justitie en Veiligheid. Zie figuur 2.1 voor een tijdslijn.

Figuur 2.1 Aanloop naar TuVo 2.0



Opzet TuVo 2.0

Het doel van de pilot TuVo 2.0, die op 1 augustus 2018 van start is gegaan, is om als brede proeftuin te fungeren om op die manier te toetsen in welke mate de gekozen aanpak van de TuVo (kleinschalige opvang, directe focus op integratie en participatie) beantwoordt aan de doelstellingen van het kabinet en medeoverheden om het asielsysteem voor opvang te flexibiliseren en beter te laten aansluiten op integratie en participatie. Stichting INLIA beheert wederom de tussenvoorziening en coördineert de activiteiten voor de bewoners, en het COA selecteert de nieuwe bewoners. De zes doelen die in de pilot TuVo 1.0 centraal stonden, zijn ook van kracht in de pilot TuVo 2.0. Er is echter een drietal noemenswaardige verschillen tussen TuVo 1.0 en TuVo 2.0:

- In TuVo 1.0 was plaats voor maximaal 96 bewoners en in TuVo 2.0 voor maximaal 70 bewoners;
- TuVo 1.0 werkte samen met een consortium van vijf gemeenten (Tynaarlo, Aa en Hunze, Emmen, Midden-Drenthe en Noordenveld), terwijl dat in TuVo 2.0 niet het geval is. De beoogde uitplaatsingsgemeenten zijn verspreid over de drie noordelijke provincies.
- In TuVo 1.0 woonden alleen statushouders, TuVo 2.0 is bedoeld voor zowel statushouders als voor kansrijke asielzoekers.

Bovendien is er in TuVo 2.0 de intentie om mensen te plaatsen die relatief kort in NL zijn, waarbij ervan uit werd gegaan dat statushouders na vergunningverlening vanuit de Procesopvanglocatie (Pol) zouden worden doorgeplaatst naar de TuVo.

Er wordt een 10-weeks activiteitenprogramma aan de bewoners aangeboden, waarvan de belangrijkste componenten de Nederlandse les en het participatieverklaringstraject (TuVo Talks) zijn. Deze laatste activiteit wordt, indien alle lessen zijn bijgewoond, afgesloten met het ondertekenen van de participatieverklaring. In deze verklaring verklaart de statushouder dat hij/zij kennis heeft genomen van de waarden en spelregels van de Nederlandse samenleving, dat hij/zij deze respecteert en actief wil meedoen aan de Nederlandse samenleving. Het participatieverklaringstraject is normaal gesproken onderdeel van het gemeentelijk beleid, maar wordt in de tussenvoorziening dus al eerder aangeboden. De tussenvoorziening is verantwoordelijk voor de inhoud en de uitvoering van het traject. De gemeente komt pas in beeld op of na het moment van ondertekening van de participatieverklaring.

In de rest van dit rapport zullen wij naar de TuVo 2.0 verwijzen met TuVo. Het gaat dan om de TuVo vanaf 1 augustus 2018 tot aan onze peildatum van 1 februari 2020.

De locatie

De TuVo is gevestigd op een bedrijventerrein buiten het centrum van Eelde, in een voormalige vlieg-school van de Dutch Flight Academy. Het ligt aan de rand van Groningen Airport Eelde. Er is één gemeenschappelijk ruimte met daarin een televisie en een assortiment aan boeken, voor volwassenen en kinderen. Ook is er één speelkamer voor de kinderen, met daarin een aanbod aan speelgoed geschikt voor de leeftijd van 0-12 jaar. Verder beschikt de TuVo uiteraard over kamers. Gezinnen hebben altijd eigen kamer en in het geval van grote gezinnen zelfs twee kamers, zij delen deze nooit met niet-gezinsleden. Alleenstaanden delen soms wel een kamer met een andere alleenstaande, want de kleinste kamers in de TuVo 2.0 zijn tweepersoonskamers. De tweepersoonskamers zijn ongeveer 10m² en de gezinskamers, waarin maximaal zes personen kunnen slapen, zijn ongeveer 35m².

2.2 Theory of change van de pilot

Doelstelling en beoogde werking van de pilot

Samen met de stichting INLIA hebben wij een verandertheorie opgesteld, waarin de beoogde impact, langetermijn-, middellangetermijn- en kortetermijnveranderingen van pilot TuVo 2.0 gepresenteerd worden, evenals de daarbij horende interventies die deze veranderingen in werking moeten zetten. Omdat in de ToC-benadering 'van ver weg naar dichtbij' geredeneerd wordt, is begonnen met het bepalen van de gewenste impact die de pilot uiteindelijk zal hebben. Deze gewenste impact wordt door stichting INLIA als volgt geformuleerd: statushouders nemen succesvol deel aan de samenleving.

Langetermijnverandering

De langetermijnverandering die ten grondslag ligt en bijdraagt aan de maatschappelijke impact, is dat er voor statushouders en voor de samenleving een soepele sociale landing bewerkstelligd wordt.

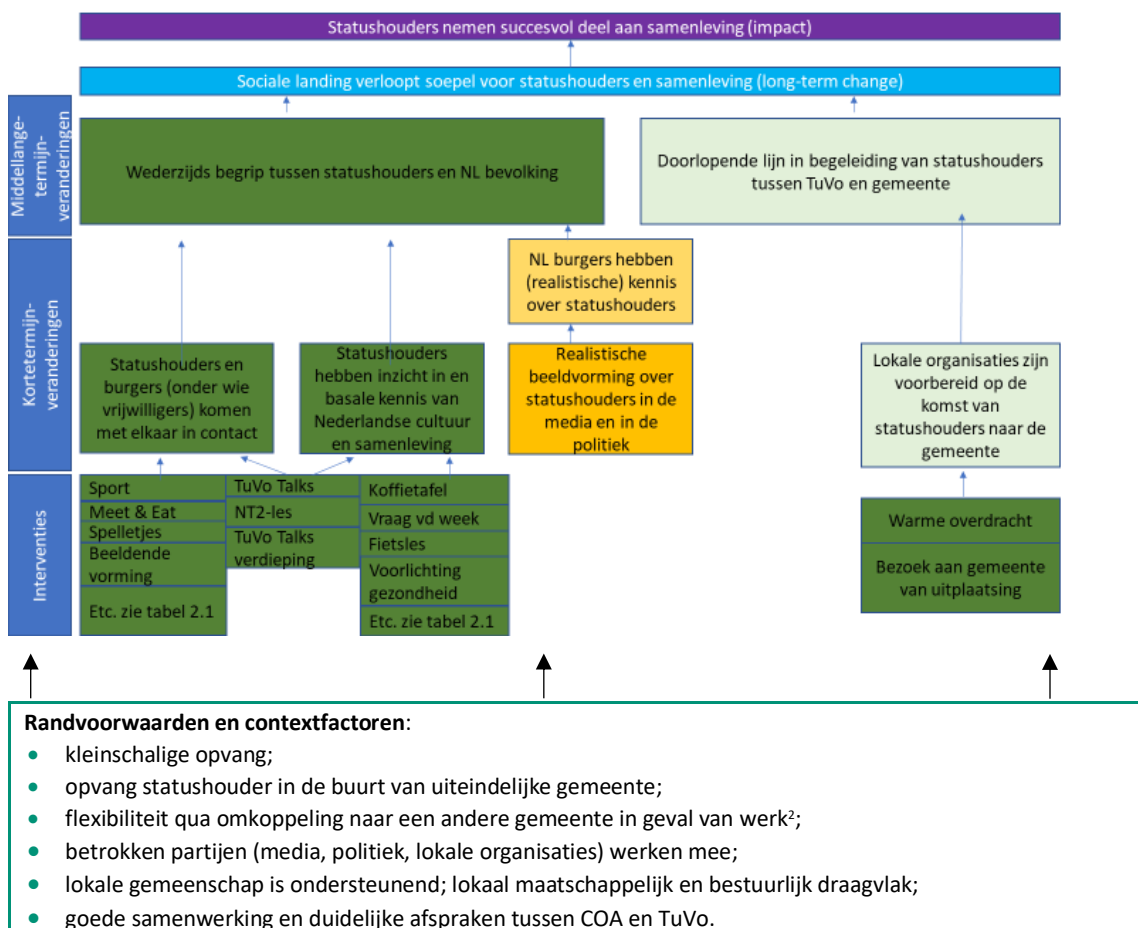
Middellangetermijnveranderingen

Om de langetermijnverandering te kunnen realiseren is een tweetal middellangetermijnveranderingen noodzakelijk die hiermee een causaal verband vertonen, namelijk:

- (1) het creëren van wederzijds begrip tussen statushouder en de Nederlandse bevolking;
- (2) het realiseren van een doorlopende lijn in begeleiding tussen TuVo 2.0 en gemeente van uitplaatsing.

Figuur 2 geeft een grafische weergave van de verandertheorie. Daaronder zullen we de kortetermijnveranderingen en de interventies die daaraan ten grondslag liggen nader toelichten.

Figuur 2.2 De verandertheorie van de pilot TuVo 2.0 in Tynaarlo



Kortetermijnveranderingen

Om de noodzakelijke middellangetermijnveranderingen te realiseren, is een combinatie van kortetermijnveranderingen nodig: aan het merendeel van die kortetermijnveranderingen liggen TuVo-interventies ten grondslag, maar er zijn ook enkele interventies noodzakelijk van andere partijen dan de TuVo om veranderingen te realiseren. Dit betekent dat de TuVo tot op zekere hoogte invloed heeft binnen de opgestelde verandertheorie om de bredere (impact)doelen te bereiken. In figuur 2 is deze invloed aangegeven door het gebruik van verschillende kleuren: de veranderingen in donkergroen kunnen door interventies van de TuVo bereikt worden, de veranderingen in lichtgroen kunnen gedeeltelijk door inter-

² Met omkoppeling wordt bedoeld dat een statushouder die al aan een gemeente gekoppeld is, aan een andere gemeente gekoppeld wordt.

venties van de TuVo bereikt worden (en gedeeltelijk door interventies van andere partijen), en de veranderingen in geel kunnen niet door interventies van de TuVo bereikt worden (maar volledig door interventies van andere partijen). Zo heeft de TuVo wel directe invloed op de kortetermijnveranderingen 'statushouders en burgers (onder wie vrijwilligers) komen met elkaar in contact' én 'statushouders hebben inzicht in en basale kennis van de Nederlandse cultuur en samenleving', maar niet op de kortetermijnverandering 'Nederlandse burgers hebben (realistische) kennis over statushouders'. Deze laatstgenoemde kortetermijnverandering wordt voornamelijk bereikt door middel van een realistische beeldvorming over statushouders in de media en in de politiek en daar heeft de TuVo 2.0 geen directe invloed op. Ook op de kortetermijnverandering 'lokale organisaties zijn voorbereid op de komst van statushouders naar de gemeente, heeft de TuVo slechts gedeeltelijk invloed. Deze invloed wordt gedeeld met lokale organisaties binnen de uitplaatsingsgemeenten die betrokken zijn bij hulpverlening aan statushouders.

Randvoorwaarden en contextfactoren

Er is een aantal randvoorwaarden en contextfactoren te benoemen die ten grondslag liggen aan het soepel verlopen van de sociale landing voor statushouders en voor de samenleving. Zo is de kans groter dat dit bereikt wordt als er sprake is van kleinschalige opvang die gevestigd is in de buurt van de uitplaatsingsgemeente. Ook helpt flexibiliteit qua omkoppeling naar een andere gemeente als dat gewenst is, bijvoorbeeld in het geval van arbeid, het zorgaanbod, of scholing die in een andere gemeente aangeboden wordt. Zoals reeds genoemd kan de TuVo niet als enige actor het uiteindelijke doel bewerkstelligen. Hiervoor is de inzet van betrokken partijen nodig, zoals de media en de politiek, die realistische beeldvorming teweegbrengen (in plaats van te focussen op het negatieve). Ook lokale organisaties dienen betrokken te zijn bij de ondersteuning en begeleiding van de statushouders bij het opbouwen van een nieuw zelfstandig bestaan in Nederland. Ook is het van belang dat de lokale gemeenschap ondersteunend is, dus dat er draagvlak voor de opvang bestaat. En dat er een goede samenwerking is waarin goede afspraken gemaakt worden tussen het COA en de TuVo. Dit laatste is vooral van belang in verband met goede plaatsingen en het faciliteren van een warme overdracht.

Er dient tot slot opgemerkt te worden dat een tweetal van de zes genoemde doelstellingen die de TuVo 2.0 nastreeft (zoals geformuleerd in paragraaf 2.1), alleen gehaald kunnen worden als de pilot zich landelijk (of in ieder geval over een grotere regio) uitbreidt. Dit zijn 'het bevorderen van de doorstroom in asielzoekerscentra door snellere uitstroom' en daarmee samenhangend 'het bijdragen aan het terugdringen van de noodzaak tot noodopvang van nieuwe asielzoekers'. Met slechts één tussenvoorziening in Nederland zullen deze twee doelstellingen niet gehaald worden, maar de TuVo draagt hier misschien in alle bescheidenheid wel aan bij.

De interventies

De inhoudelijk belangrijkste interventies die de TuVo aanbiedt zijn: Nederlandse taallessen (NT2-les) en lessen over de Nederlandse samenleving (TuVo Talks). Daarnaast wordt een breed scala aan andere activiteiten georganiseerd die samen met de twee prominentste interventies meerdere doelen dienen: het met elkaar in contact laten komen van burgers en statushouders; het verschaffen van inzicht in de Nederlandse cultuur en samenleving; het voorbereiden van lokale organisaties op de komst van statushouders naar de gemeente. Een overzicht van de interventies die in het programmadocument worden aangeboden, is te vinden in tabel 2.1.

Tabel 2.1 Het activiteitenprogramma in de TuVo, opgesteld door stichting INLIA

Activiteit	Methode	Duur volgens plan
Nederlandse les (NT2)	Basisexamen Inburgering 'voorbereiding op de taaltoets van het inburgeringsexamen' Ad Appel	9 uur p.w.
Kennis over Nederland	TuVo Talks met als afsluiting de ondertekening van de participatieverklaring	4 uur p.w.
Vraag van de week	Praktijklessen over dagelijkse gang van zaken	2 uur p.w.
Koffietafel	Conversatielessen	2 uur p.w.
De winkel	Praktijklessen over betalen en productkennis	2 uur p.w.

Vervolg tabel 2.1

Activiteit	Methode	Duur volgens plan
Fietsles	Edubike	45 min. p.w.
Aan het werk	TuVo Talks verdieping	2 uur p.w.
Gemeentebezoeken	Door vrijwilligers mogelijk gemaakt	Minimaal 1x p. verblijf
Sporten	Sportfonds (sporten bij een vereniging in de gemeente Ty-naarlo); INLIA-Gym (volgens een vast rooster); op de loca-tie: hardlopen, volleybal, basketbal	1x p.w.
Tea for ladies	Vrouwenactiviteit door een vrijwilliger gegeven	Oneven weken
Spelletjesavond/bingo	Gericht op taal en tellen	Even weken
Meet & Eat	Samen koken en samen eten met genodigden	2x p. verblijf
Kunst	Uiten in kunstvorm en creatief bezig zijn	1x p.w.
Meidenclub	Alleen voor jonge meiden. In een veilige omgeving praten over tieneronderwerpen, maar ook knutselen.	1x p.w.
Jeugdfilm	In het weekend een film alleen voor de jeugd	1x p.w.
Beeldende vorming	In het weekend knutselen voor volwassenen en kinderen	1x p.w.
Omgeving ontdekken	Op de fiets erop uit	1x p.m.
Handwerken	Naaïen, breien voor volwassenen	Vrije besteding
Folders bekijken	Boodschappenmethodiek	1x p.w.
Schoonmaken	Het dagelijks schoonhouden van de persoonlijke en ge-meenschappelijke ruimten	dagelijks

De veronderstelde werkzame mechanismen van de interventies zijn het creëren van medeverantwoordelijkheid: niet alleen de gastheer is verantwoordelijk, maar de bewoner ook. Het gevoel dat er samen iets gedaan wordt en samen iets bereikt wordt, is belangrijk. Hierbij hoort ook wederzijds respect. Er is respect vanuit stichting INLIA en de vrijwilligers richting de bewoners en het idee is dat dit beantwoord wordt met respect vanuit de bewoners naar bovengenoemden. Hier hoort ook een vertrouwensrelatie bij, waarin enige vorm van beveiliging, zoals dat vaak gezien wordt op een azc, niet hoort. Er is op de TuVo geen slagboom; er zijn geen camera's en bewoners hoeven zich niet aan en af te melden als zij het gebouw betreden of verlaten. Er is wel beheer vanuit stichting INLIA. De interventies die aangeboden worden, stimuleren de inzet van lokale vrijwilligers en organisaties, zoals scholen, waardoor er enerzijds lokaal draagvlak gecreëerd wordt bij de bevolking en anderzijds kennis en begrip over de Nederlandse samenleving en waarden en normen bij de statushouders.

Inhoud van de TuVo Talks

Hoewel de inhoud van de meeste interventies die in de verandertheorie gepresenteerd staan duidelijk is, zullen we hier één van de twee kerninterventies nader toelichten: de TuVo Talks. In deze lessen leren de statushouders over de waarden van de Nederlandse samenleving en praktische aspecten over het leven in Nederland. De onderwerpen die aan bod komen zijn de volgende:

Thema	Inhoud (uitgevoerd door vrijwilligers)	Externe uitvoerders
De Nederlandse cultuur	Geschiedenis van Nederland (het Koninklijk Huis, vorsten en koningsfeest, geschiedenis vanaf 1500)	<i>Zo mogelijk met medewerking van: brandweer, iemand die moestuinen kan maken. Gemeentelijke bezoeken maken hiervan deel uit.</i>
	Nederland en zijn bezienswaardigheden (aardrijkskunde, topografie, bezienswaardigheden)	
	De Nederlander (normen en waarden, Nederlandse gewoonten, religie, feestdagen. Ook films kijken maakt hier deel van uit. Bv. 1953, hel van '63)	
Eigen omgeving	Omgangsvormen (gastvrijheid, burens, rekening houden met elkaar, sociale contacten, collecte/vrijwilligerswerk, afspraken nakomen)	
	Eigen huis (veiligheid, schoonmaken en afval, moestuin, tuinonderhoud)	
	Brandweer/brandveiligheid	

Thema	Inhoud (uitgevoerd door vrijwilligers)	Externe uitvoerders
Gezondheid	Introductie huisarts, tandarts, ziekenhuis en apotheek	<i>Professionals: huisarts, tandarts</i>
	Voeding en hygiëne (schijf van 5, water drinken, douche, tanden poetsen)	
	Seksuele voorlichting	
Financiën/administratie	Postzaken en ordenen (multomappen uitdelen met tabbladen)	<i>Professionals: belastingdienst en politie/wijkagent</i>
	Budgetteren (inclusief zorgverzekering en toeslagen)	
	Bankzaken/ING (uitleg over ING-app en geld overmaken) ³	
Verkeer	Hoe kun je reizen van A naar B?	<i>Professionals: VVN. Activiteit fietsreparatie maakt hiervan deel uit</i>
	Verkeersregels en verkeersborden	
	Verkeer Praktijk	
Instanties/organisaties	Gemeentehuis	<i>Professionals: belastingdienst</i>
	Belastingdienst, DUO, uitkering	
	Wet- en regelgeving	

De formele afsluiting van de TuVo Talks wordt gedaan door het ondertekenen van de participatieverklaring. Als de bewoners na tien weken nog op de TuVo verblijven (sommigen zullen dan al zijn uitgestroomd), dan kan er gestart worden met TuVo Talks verdieping. In dit verdiepende programma komen de volgende onderwerpen aan bod:

Thema	Toelichting
Een huis en dan...	Uitkering
	Administratie
	Belangrijke websites
Geld en dan...	Grip op geld
Nederlanders...	Hierin wordt gebruikgemaakt van de stoplichtmethode van Prodemos. Er wordt gesproken over wat leuk, gek en vervelend is in Nederland.
Triviant	Een spel met inburgeringsvragen over de Nederlandse taal, geldzaken, Nederlandse cultuur en gewoonten, gezondheid, huishouden en verkeer.
Een baan en dan...	Door middel van PPT-presentaties wordt een begin gemaakt met de voorbereiding op de arbeidsmarkt. De volgende onderwerpen komen aan bod: belang van werken en vrijwilligerswerk of een werkervaringsplaats. Wat is vrijwilligerswerk? Wat is het doel hiervan? Wat is stage? Hoe werkt stage? Doel van stage? Cv maken. Zoeken en solliciteren. De cultuur op de werkvloer.

2.3 Reflectie op de theory of change vanuit de literatuur

Engbersen en collega's (2015) constateerden in 2015 dat het tijdig bieden van passende, zelfstandige huisvesting van statushouders voor veel gemeenten een groot obstakel is, wat als gevolg heeft dat statushouders vaak lang in de opvang blijven wonen. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) deed in 2015 een dringende oproep om deze tijd niet verloren te laten gaan, maar in te zetten op vroege integratie. In deze paragraaf verkennen we welke werkzame elementen er in de literatuur te vinden zijn voor opvang van asielzoekers en statushouders die ten goede komen aan hun integratie en in hoeverre deze aansluiten bij de aanpak van de TuVo 2.0.

³ Er is gekozen voor de ING omdat dit de bank is waar het COA mensen standaard aanmeldt en bovendien is er een vestiging van ING dicht bij de TuVo. Bewoners hebben overigens zelf de keuze bij welke bank zij willen bankieren, dus sommigen stappen uiteindelijk over naar een andere bank.

De wijze van opvang

Kleinschaligheid

Kleinschalige opvang voor statushouders voor wie nog geen woning is gevonden wordt vaak gezien als oplossing voor het verstopt raken van de asielketen. Veel gemeenten benoemen kleinschaligheid als belangrijke succesfactor voor adequate huisvesting van asielzoekers en statushouders (Engbersen et al., 2015). Dit heeft er vooral mee te maken dat plannen voor een grootschalige opvang vaak leiden tot onrust in de lokale omgeving. Ook VluchtelingenWerk Nederland pleit voor kleinschalige opvangvoorzieningen. Volgens hen verdient opvang in een kleinschalige setting midden in de samenleving de voorkeur, waarbij kleinschaligheid in belangrijke mate bijdraagt aan (sociale) veiligheid en leefbaarheid in de opvang. Centra zouden volgens VluchtelingenWerk Nederland bij voorkeur binnen de bebouwde kom liggen met goede openbaarvervoerverbindingen zodat asielzoekers makkelijk buiten de centra activiteiten kunnen ontplooiën en contacten kunnen onderhouden.⁴ Op die manier krijgen asielzoekers betere mogelijkheden wat betreft taalles, (vrijwilligers)werk en andere activiteiten. Daarnaast stimuleert kleinschalige opvang midden in de samenleving de kans op behoud van autonomie van de asielzoeker en vergroot het de kans op contact met de omgeving. Verschillende studies benadrukken het belang van kleinschalige opvang ingebed in een woonwijk (Engbersen et al., 2015; Gastelaars et al. 2002).

Van belang is wel, zo blijkt uit ervaringen uit de jaren negentig, dat kleinschalige opvang niet leidt tot een extra verhuisbeweging voor de asielzoekers. Toen men bij capaciteitsgebrek in de jaren negentig aan statushouders aanbod om naar een Kleinschalige Centrale Opvang (KCO)-locatie te verhuizen, bleken zij hiertoe echter niet bereid te zijn. Vanwege de sociale contacten die men in de omgeving had opgedaan en de continuïteit voor schoolgaande kinderen, gaf men er de voorkeur aan om te blijven wonen in de grootschalige opvang (Centraal Orgaan opvang Asielzoekers [COA], Z.D.). Het voorkomen van een extra verhuisbeweging zou in de huidige context gerealiseerd kunnen worden door 1) kansrijke asielzoekers meteen vanuit de Procesopvanglocatie (POL) door te sturen naar de kleinschalige opvang, zodat de schakel van opvang in een azc wegvalt; 2) kleinschalige opvang te realiseren in dezelfde gemeente als waar men uiteindelijk komt te wonen. In het laatste geval is er weliswaar sprake van een extra verhuizing, maar hoeft men niet opnieuw een sociaal netwerk op te bouwen en lokale instanties te leren kennen.

Regionale plaatsing

De Beleidsonderzoekers benoemen in hun evaluatie van Kansrijke Koppeling het belang van huisvesting in de regio van uitplaatsing (Sax, Walz & Engelen, 2019). Dit is voordelig voor de samenwerking tussen de huisvester en de gemeente en bevordert oriëntatie op de regio van uitplaatsing door de statushouder. Een voorbeeld van een project waarbij statushouders in contact worden gebracht met de lokale bevolking is Dichter bij huis (Simons, 2019). Dit is een regionaal project dat door VluchtelingenWerk Zuid-Nederland is opgezet in Breda. Naast Breda heeft het ook plaatsgevonden in Eindhoven en Tilburg. In dit project wordt een wijkgerichte aanpak toegepast om gevestigde en nieuwe Nederlanders met elkaar in contact te brengen door middel van gezamenlijke activiteiten. Uit interviews met deelnemers in Tilburg blijkt dat zij zich door dit project meer verbonden voelen met de omgeving en een sterker gevoel van autonomie hebben.

Warme overdracht en doorlopende lijn

Om de integratie van een statushouder soepel te laten verlopen, is het goed als hij/zij gedurende het gehele traject door één klantmanager wordt begeleid. Zo kunnen ze een onderlinge vertrouwensband opbouwen (Van den Enden et al., 2018). Idealiter gaat het om intensieve begeleiding door gespecialiseerde klantmanagers met een lage caseload. Zo'n coördinator kan tevens een bijdrage leveren aan een warme overdracht tussen de asielopvang en de gemeente (Maas & Janssen, 2019). Met een warme overdracht wordt bedoeld dat de nieuwe gemeente op de hoogte gebracht wordt van wat er bij een persoon speelt, door het doorsturen van het dossier en een toelichting daarbij. Ook een duidelijk digitaal klantprofiel kan bijdragen aan een doorlopende lijn. In een digitaal klantprofiel (zoals in het Taak Volg Systeem) wordt bijgehouden aan welke trainingen, taallessen of vrijwilligerswerk de statushouder

⁴ <https://www.vluchtelingenwerk.nl/wat-wij-doen/standpunten/standpunt-opvang>; <https://www.vluchtelingenwerk.nl/publicaties/overige-publicaties/visie-op-opvang>

al heeft deelgenomen. De klantmanager stemt samen met COA en de gemeente af welke dienstverlening hier het best aansluit, om een doorlopende lijn te realiseren.

Een soepele overdracht tussen verschillende partijen is ook in andere Europese landen een aandachtspunt (Eurofound, 2019). Eurofound benadrukt het belang van gezamenlijk optrekken en open communicatie tussen verschillende betrokken partijen. Dit draagt niet alleen bij aan de efficiëntie, maar zorgt ook dat verschillende partijen van elkaars ervaringen kunnen leren. Zo hebben integratiemaatregelen een grotere kans van slagen.

Samenvattend: uit de literatuur blijkt dat kleinschalige opvang kan zorgen voor meer lokaal draagvlak, maar dat de effecten voor de bewoners afhankelijk zijn van andere aspecten van de opvang, zoals tijdelijkheid en inbedding in de woonwijk. Om lokale integratie te bevorderen, staat deze opvang idealiter in (de buurt van) de uitplaatsingsgemeente. Verder is het belangrijk om middels goede communicatie tussen instanties en een duidelijk online klantprofiel een doorlopende lijn voor statushouders te creëren.

Reflectie vanuit deze inzichten op de opzet van de TuVo:

- ⇒ De TuVo is een kleinschalige opvanglocatie en het idee is dat verblijf van korte duur is. De locatie van de TuVo is wel redelijk afgelegen en niet in een woonwijk, zoals onder andere de WRR aanraadt. Dit bemoeilijkt integratie in de lokale samenleving. Omdat de TuVo voor de meeste bewoners niet in de uitplaatsingsgemeente staat, is er het risico dat bij verhuizing naar de gemeente het opgebouwde netwerk afbreekt en schoolgaande kinderen weer naar een andere school moeten.
- ⇒ Opvang in de buurt van de uitplaatsingsgemeente is een van de speerpunten van de TuVo 2.0. Hierbij is het echter wel de vraag wanneer de uitplaatsingsgemeente nog genoeg 'in de buurt' van de TuVo is om de statushouder hiermee kennis te laten maken. In het voorbeeld van 'Dichter bij huis' is het uitgangspunt dat de wijk de ideale schaalgrootte is om nieuwe en gevestigde bewoners met elkaar in contact te brengen. De beoogde uitplaatsingsregio van de TuVo is echter vele malen groter dan een wijk en beslaat drie provincies. Het is de vraag in hoeverre er in zo'n grote regio nog sprake is van een eerste kennismaking met de lokale maatschappij tijdens de opvang.

Sociale integratie

Kennismaken met de samenleving

In Nederland en veel andere Europese landen ligt de nadruk meer op socio-economische dan socio-culturele integratie (Scholten, 2019). Sociale contacten kunnen echter een belangrijke bijdrage leveren aan arbeidsmarktintegratie (Van den Enden et al., 2018). Er zijn verschillende manieren om een goede sociale landing voor nieuwkomers te faciliteren. In sommige landen worden vluchtelingen die al langere tijd geleden geïmmigreerd zijn, ingezet als mentor om nieuwkomers wegwijs te maken (European Foundation for Democracy, 2018). Ook Eurofound erkent de potentie van koppeling aan een maatje om een nieuwkomer de kans te bieden om een sociaal netwerk op te bouwen (Eurofound, 2019). Daarnaast adviseren zij om vluchtelingen de kans te bieden om te participeren in lokale activiteiten, zoals sport. Dit stimuleert het contact met lokale samenleving. Een voorbeeld van een project waarbij dit in de praktijk wordt gebracht is Plan Einstein in Utrecht (Oliver, Dekker & Geuijen, 2019). In het kader van dit project in de buurt Overvecht werden cursussen Engels en ondernemerschap en andere activiteiten aangeboden aan zowel bewoners van een azc als andere buurtbewoners. Op deze manier beoogde het project de attitudes van buurtbewoners tegenover het azc positiever te maken en de sociale integratie van nieuwkomers te bevorderen. De aanleiding om dit project op te zetten was de negatieve respons vanuit de buurt op de komst van het azc. Door buurtbewoners actief te betrekken bij de opname van nieuwkomers in hun buurt, wilde de gemeenten de negatieve framing omzetten in positieve framing. Uit onderzoek blijkt inderdaad dat het actief betrekken van buurtbewoners bij de opvang voor asielzoekers en statushouders kan bijdragen aan lokaal draagvlak (Scholten, 2019).

Vrijwilligerswerk

Een andere manier om statushouders te betrekken bij de lokale maatschappij is door middel van vrijwilligerswerk. Vrijwilligerswerk is op zich al een vorm van participatie, maar kan ook andere vormen van participatie versterken (Bakker et al., 2018). Bakker en collega's onderzochten de effecten van vrijwilligerswerk door asielzoekers en statushouders. Zij vonden dat vrijwilligerswerk kan bijdragen aan het opbouwen van een netwerk, vooral wanneer het plaatsvindt in groepen waarvan ook Nederlanders deel

uitmaken. In deze context draagt het ook bij aan de taalverwerving. Vrijwilligerswerk kan daarnaast positief zijn voor de mentale gezondheid. Asielzoekers en statushouders die in een azc wonen vinden het namelijk fijn om de locatie te verlaten en in contact te zijn met Nederlanders. Ook toegenomen zelfvertrouwen, afleiding en het gevoel een doel te hebben dragen bij aan de mentale gezondheid. Als vrijwilligerswerk voldoende uitdagend is en aansluit bij de interesses en ambities van de asielzoeker/statushouder, kan het tevens zelfontplooiing bevorderen.

Er is in de literatuur nog weinig systematisch bewijs dat vrijwilligerswerk de kans op een betaalde baan vergroot, maar het zou goed kunnen helpen om de afstand tot de arbeidsmarkt te verkleinen (Bakker et al., 2018). Ten slotte zijn de uitkomsten wat betreft het creëren van maatschappelijk draagvlak gemengd. Soms komt men dichterbij elkaar, maar soms leiden misverstanden en uiteenlopende verwachtingen tot teleurstelling. Een belangrijke voorwaarde voor positief contact blijkt goede communicatie en verwachtingsmanagement. Goede persoonlijke begeleiding kan hierbij helpen.

Thema's kennismaken met de samenleving

In veel Europese landen wordt asielzoekers gevraagd om een verklaring te ondertekenen waarin staat dat zij de liberaal-democratische waarden zullen aanvaarden (European Foundation for Democracy, 2018). Thema's die hiervan vaak deel uitmaken zijn gendergelijkheid, respect voor personen met een andere seksuele geaardheid, vrijheid van (religieuze) overtuigingen en respect voor andere individuen in het algemeen. Idealiter is dit gekoppeld aan onderwijs over de lokale maatschappij met aandacht voor interculturele overdracht. Eurofound (2019) benadrukt dat het soms nodig is om bepaalde groepen specifiek aan te spreken, omdat zij anders buiten de boot vallen. Het kan helpen om een participatiemaatregel verplicht te maken, of om rekening te houden met de omstandigheden van deze groepen, zoals zorgen voor kinderopvang om de participatie van vrouwen te verhogen.

Samenvattend: om sociale integratie van nieuwkomers te bevorderen, is het goed om activiteiten te organiseren waar zowel gevestigde buurtbewoners als nieuwkomers aan kunnen deelnemen. Ook het doen van vrijwilligerswerk kan helpen bij het opbouwen van een sociaal netwerk. Om het contact tussen nieuwkomers en hun nieuwe landgenoten soepel te laten verlopen, krijgen nieuwkomers vaak een introductie in de nationale normen, waarden en gewoonten. Ter bevordering van lokaal draagvlak voor de opvang van nieuwkomers is het goed om buurtbewoners te betrekken bij de besluitvorming rondom de opvang.

Reflectie vanuit deze inzichten op de opzet van de TuVo:

⇒ Een belangrijk onderdeel van de TuVo-aanpak is om bewoners en mensen uit de buurt met elkaar in contact te brengen. Omwonenden en omliggende bedrijven worden vanaf het begin actief betrokken, door middel van het organiseren van activiteiten waarbij nieuwkomers en buurtbewoners elkaar kunnen ontmoeten, zoals de Meet & Eat. Kinderen gaan naar reguliere scholen, weliswaar in speciale taalklassen, maar zij krijgen hier de kans om Nederlandse kinderen te ontmoeten. Ook zijn er activiteiten voor kinderen van de TuVo en buurtkinderen. De vrijwilligers, die allen afkomstig zijn uit de omgeving, bieden tevens de kans om contact met Nederlanders uit de buurt te hebben. Bewoners van de TuVo ontvangen informatie over vrijwilligerswerk bij de TuVo Talks. De verblijftijd op de TuVo is echter wel kort om iemand te koppelen aan vrijwilligerswerk, omdat de bewoners dit vaak niet kunnen blijven doen na uitplaatsing. Er is daarnaast geen vaste persoon om de persoonlijke begeleiding bij het vrijwilligerswerk op zich te nemen en positief contact tussen de statushouder en Nederlanders te faciliteren. De TuVo Talks bieden een introductie in de Nederlandse maatschappij. Naast normen en waarden komen hier ook veel praktische onderwerpen aan bod, zoals financiën, verkeer en instanties. Bewoners worden gemotiveerd om hieraan mee te doen, doordat zij de participatieverklaring mogen ondertekenen als ze alle lessen hebben gevolgd. Daarnaast zou het betrekken van lokale professionals zoals wijkagenten kunnen bijdragen aan de binding met de regio. Op advies van de European Foundation for Democracy (2018) zou hier meer aandacht kunnen zijn voor interculturele overdracht. Om te zorgen dat de inhoud goed overkomt op de kandidaten en niet verstoord wordt door eventuele interculturele verschillen zou men vluchtelingen met verschillende culturele achtergronden in de praktijk kunnen betrekken om zowel mee te denken over de lesstof als actief bij te dragen aan het overdragen hiervan. Ook zou er meer aandacht kunnen zijn voor de behoeften van specifieke groepen, zoals ouders van kleine kinderen, zodat iedereen mee kan doen.

Activering en participatie

Vroege start integratie

Langdurig verblijf in de asielopvang heeft negatieve gevolgen voor de integratie. Lange inactiviteit zorgt ervoor dat kwalificaties verouderen en wordt door veel werkgevers gezien als een teken van lage productiviteit. Onderzoekers adviseren dan ook dringend om lange inactiviteit van vluchtelingen te voorkomen (Engbersen et al., 2015; Van den Enden et al., 2018). Dit kan enerzijds door de asielprocedure snel en zorgvuldig te laten verlopen en anderzijds door tijdens de wachttijd in de asielopvang al aan de slag te gaan met een opleidings- of arbeidstraject. Niet alleen in Nederland is dit aan de orde, maar door heel Europa is er behoefte aan betere inzet op vroege integratie (European Foundation for Democracy, 2018).

Hierbij is een actieve rol voor de uitplaatsingsgemeenten weggelegd. De gemeente Amsterdam laat zien hoe dit in zijn werk kan gaan. In 2016 ging zij een samenwerking aan met verschillende publieke en private partijen om statushouders sneller aan werk, ondernemerschap of onderwijs te helpen (Dagevos & Odé, 2016). De gemeente stelt al in de opvang een uitgebreid profiel op van de vluchteling, op basis waarvan hij/zij wordt gekoppeld aan werkgevers, trainingen aangeboden krijgt, begeleid wordt of een werkervaringsplaats krijgt. Het idee is dat zo een doorlopende leerlijn wordt gecreëerd met een vaste klantmanager die het proces in de gaten houdt, hoewel er aan de uitvoering van deze aanpak nog wel wat haken en ogen zitten (Oostveen, Klaver & Born, 2019). Ook andere gemeenten zien persoonlijk contact en intensieve begeleiding als belangrijkste succesfactoren als het om arbeidstoeleiding gaat. 84 procent van de gemeenten zegt in 2018 met dedicated klant managers te werken (Razenberg e.a., 2018). In het kader van het programma 'Screening en matching statushouders' organiseerden asielzoekerscentra bijeenkomsten om uitwisseling met klantmanagers en regiocoördinatoren te verbeteren (Van den Enden et al., 2018). Hierdoor zijn gemeenten beter op de hoogte van de programma's die in het azc worden aangeboden en kunnen ze hun aanbod hierop laten aansluiten.

Taal

Het leren van de taal is een cruciale voorwaarde voor participatie, waarmee nieuwkomers idealiter zo snel mogelijk starten. Om taalverwerving te bevorderen is het belangrijk dat taallessen worden aangeboden op het niveau van de vluchteling (Eurofound, 2019). Ook voor ongeletterden, die een relatief groot deel uitmaken van de nieuwkomers, is aangepast onderwijs nodig. Een duale aanpak waarin taal en werk worden gecombineerd, versnelt de taalverwerving en integratie (Engbersen et al., 2015; Van den Enden et al., 2018). Tevens voorkomt dit dat statushouders niet deelnemen aan de arbeidsmarkt omdat ze fulltime bezig zijn met inburgering en taallessen, het zogeheten lock-in-effect.

Mentale gezondheid

Een belangrijk aspect dat in veel studies genoemd wordt is aandacht voor mentale gezondheid. Vluchtelingen hebben relatief vaak (psychische) gezondheidsproblemen (Engbersen et al., 2015; Scholten, 2019), die vaak samenhangen met traumatische ervaringen in het land van herkomst, tijdens de vlucht of langdurig verblijf in asielzoekerscentra (Engbersen et al., 2015). Daarbij komt dat zij door de wirwar aan instanties vaak niet de juiste hulpverleners kunnen vinden (Scholten, 2019). Ook in andere Europese landen ziet men dat mentale gezondheidsproblemen asielzoekers en vluchtelingen in de weg staan om succesvol te integreren (Eurofound, 2019). Eurofound pleit dan ook voor aandacht voor psychische gezondheid in alle integratieprogramma's, zodat psychische problemen worden gesignaleerd en adequaat behandeld.

Doordat vluchtelingen veelal begeleid worden door vrijwilligers, komt de signalering vaak bij hen te liggen. Onderzoek onder vrijwilligers van VluchtelingenWerk naar signalering van psychosociale problematiek wijst uit dat het inderdaad voorkomt dat vrijwilligers dergelijke problemen signaleren, hoewel ze signalen niet altijd herkennen (Hoebink, 2018). Als vrijwilligers weten wat er speelt, verwijzen ze vaak door naar hulpverleners en houden contact met de betrokken partijen. Soms kampen ze echter met handelingsverlegenheid, omdat ze zich er niet te veel mee willen bemoeien, de vertrouwensband niet willen schenden of men de ruimte wil geven om zijn/haar eigen leven in te richten. Het lijkt dus van belang dat personen die betrokken zijn bij de begeleiding van vluchtelingen weten wat signalen van psychi-

sche problemen zijn; op de hoogte zijn van de instanties waarnaar zij vluchtelingen kunnen doorverwijzen; en er bij die instanties specialistische hulp beschikbaar is (zonder al te lange wachttijden) voor problematiek die vaker voorkomt bij vluchtelingen zoals een posttraumatische stressstoornis.

Samenvattend: om participatie van nieuwkomers te bevorderen is het goed om al vroeg te starten met een opleidings- of arbeidstraject. Ook is het cruciaal om al vroeg te beginnen met taalles die aansluit bij het niveau van de nieuwkomer. Ten slotte is aandacht voor mentale gezondheid van groot belang, omdat vluchtelingen relatief vaak mentale problemen hebben die hun integratie in de weg kunnen staan.

Reflectie vanuit deze inzichten op de opzet van de TuVo:

- ⇒ Tijdens de TuVo Talks leren de bewoners over werken in Nederland, maar slechts een klein deel van hen is tijdens het verblijf werkzaam. Ook zijn de meeste volwassenen nog niet begonnen met een opleidings- of arbeidstraject. Om de integratie al vroeg op gang te brengen is het echter aan te raden om al tijdens verblijf in de opvang een profiel op te stellen en een traject op te zetten met intensieve begeleiding, dat in de uitplaatsingsgemeente voortgezet kan worden. Samenwerking met de uitplaatsingsgemeente is hiervoor van groot belang.
- ⇒ Op de TuVo wordt taalles op verschillende niveaus aangeboden, waarbij ook rekening wordt gehouden met analfabeten. Daarnaast kan het contact met Nederlandse vrijwilligers en medewerkers van INLIA helpen bij de taalverwerving. Van een duale aanpak is echter geen sprake.
- ⇒ Bewoners krijgen een huisarts toegewezen en er komt een verpleegkundige op de locatie langs. Ook krijgen zij voorlichting over gezondheid. Specialistische hulp zoals traumaverwerking kan de TuVo echter niet bieden. Daarvoor moet doorverwezen worden naar specialistische hulpverlening. Voor TuVo-medewerkers is het van belang dat zij problemen kunnen signaleren en kunnen doorverwijzen.

2.4 Overeenkomsten en verschillen in voorinburgering TuVo en azc

In opdracht van het ministerie van SZW biedt het COA sinds 2008 het programma 'Vorbereiding op inburgering' op azc-locaties aan om statushouders voor te bereiden op het wonen en leven in de gemeente. Uitvoering van het programma vindt plaats in alle asielzoekerscentra in de vier regionale units van het COA (Noord, Zuid, Midden-Noord en Midden-Zuid). Op dit moment vindt een evaluatie van het programma 'vorbereiding op inburgering' plaats. Dit onderzoek zal meer inzicht geven in de uitvoering van het programma in de praktijk. Hieronder zullen wij dit programma zoals het op papier staat beschrijven om een beeld te geven van de overeenkomsten en verschillen tussen de TuVo en het programma op het azc.

In het programma 'vorbereiding op inburgering' worden statushouders geïnformeerd over de inburgeringsplicht, en streeft het COA ernaar de beheersing van de Nederlandse taal van statushouders op ten minste A1min-niveau te brengen en hen te voorzien van basale informatie en kennis over de Nederlandse maatschappij (inclusief de Nederlandse arbeidsmarkt). Ook krijgt iedere deelnemer een persoonlijk informatiedossier mee, dat gevormd wordt door begeleidingsgesprekken met de casemanager, waarbij wordt gewerkt aan het opstellen van een persoonlijk portfolio gericht op de toekomst (werk en/of opleiding). Daarnaast worden gegevens van en over de statushouder (met toestemming) via 'warme overdracht' en een digitaal klantprofiel doorgezet naar de gemeente waar de statushouder gehuisvest wordt. Dit leidt tot de volgende drie pijlers van het programma 'Vorbereiding op inburgering':

- Nederlandse taalles (NT2-les);
- Kennis van de Nederlandse Maatschappij (KNM);
- Individuele begeleiding en persoonlijk informatiedossier.

Op de TuVo wordt een door stichting INLIA samengesteld voorinburgeringsprogramma aangeboden aan statushouders en kansrijke asielzoekers. De verschillende onderdelen van het TuVo-programma zijn als volgt in te delen:

- Nederlandse taalles (NT2-les);
- Kennis over Nederland (TuVo Talks);
- Sociale activiteiten die vroegtijdige participatie en integratie moeten realiseren.

Verschillende doelgroepen

Het COA-programma 'Voorbereiding op inburgering' is toegankelijk voor statushouders en het TuVo-programma is toegankelijk voor statushouders en voor kansrijke asielzoekers. De inclusie van deze laatste groep vormt een belangrijk verschil tussen de twee programma's. Bij het COA heeft de term 'kansrijke asielzoeker' betrekking op de bewoners die in de Proces Opvang Locatie (POL) zitten. Dat is een locatie waar ze verblijven voorafgaand aan het azc. Bewoners op een POL die afkomstig zijn uit Jemen, China, Syrië, Turkije, Stateloze (Palestijnse) gebieden en Eritrea worden door het COA gerekend tot de kansrijke asielzoekers. Omdat het programma 'Voorbereiding op inburgering' start op het azc heeft dat geen directe link met de kansrijke asielzoekers. Het programma Voorbereiding op inburgering is alleen bestemd voor inburgeringsplichtige vergunninghouders. Voor de kansrijke asielzoekers in de POL is er het volgende aanbod: (1) screening & matching voor vergunningverlening, (2) NT2-les door gecertificeerde docenten (in totaal 24 uur).

De Nederlandse taalles op het azc en op de TuVo

De doelstelling van de Nederlandse taalles is zowel op het azc als op de TuVo het vergroten van de kennis van de Nederlandse taal. Op het azc is deze doelstelling verder gespecificeerd door ernaar te streven dat iedere deelnemer die het programma met goed gevolg heeft doorlopen de Nederlandse taal op ten minste A1min-niveau beheerst. Uiteraard verschillen het startniveau en de leercapaciteit per deelnemer en daarmee ook het eindresultaat. De COA-medewerkers die als docent de Nederlandse taalles geven, zijn in bezit van het NT2-certificaat of zijn nog in opleiding. Ter ondersteuning van de docent kunnen ook vrijwilligers meehelpen in de taalles; dit gebeurt altijd onder supervisie van de NT2-docent. De docent is verantwoordelijk voor de kwaliteit van de lessen. Het lesmateriaal dat gebruikt wordt, is van uitgeverij KleurRijker. De NT2-lessen worden op drie niveaus verzorgd: analfabeet, laagopgeleid en middelbaar/hogopgeleid. Iedere groep bestaat uit ongeveer tien personen. De lessen bestaan uit een klassikaal gedeelte en een gedeelte waarbij de deelnemer zelfstandig achter een computer werkt (onder begeleiding van de docent). Statushouders in de niveau groepen laagopgeleid en middelbaar/hogopgeleid krijgen 121 uur taalles aangeboden, verdeeld over ongeveer dertien weken (9 uur per week verdeeld over 3 contactmomenten). Analfabete deelnemers krijgen 72 uur taalles aangeboden. Hierbij geldt dat het COA geen alfabetiseringstraject aanbiedt, maar ervoor zorgt dat de analfabeten op weg geholpen worden door Nederlands te leren spreken en luisteren. Alle deelnemers aan de taallessen worden aan het begin van het traject getoetst door middel van een leerbaarheidstoets, die inzicht geeft of iemand een snelle, gemiddelde of langzame leerling is. De docent kan op deze manier het juiste traject (niveau groep) uitzetten voor de statushouder. Na afronding van de taallessen maken de deelnemers (die toetsbaar zijn) een eindtoets, de NT2-gespreksvaardigheidstoets, om zo het taalniveau te bepalen.

De aanpak van de NT2-lessen is op een aantal punten verschillend tussen het azc en de TuVo. Zo worden deelnemers op de TuVo in vijf verschillende niveaus ingedeeld (in plaats van drie op het azc): analfabeet, beginner, gemiddeld, gevorderd, hoog. Deze indeling gebeurt op basis van een inschatting die de medewerkers van stichting INLIA maken tijdens het intakegesprek met de nieuwe bewoner. Zij baseren zich vooral op de vaardigheden die iemand al heeft in de Nederlandse en Engelse taal. Gedurende de eerste en tweede les kijkt dan de docent die de NT2-lessen verzorgt of deze inschatting juist was en of de nieuwe bewoner daadwerkelijk op het juiste niveau is ingestroomd. Als dat niet zo is dan kan er gewisseld worden naar een lager/hoger niveau. De methodiek die op de TuVo gehanteerd wordt, is het boek 'Basisexamen Inburgering' van Ad Appel, hoewel sommige NT2-docenten die uit het onderwijs komen hiervan afwijken. Dit boek wordt gebruikt bij alle groepen, met uitzondering van de analfabeten: aan hen wordt door middel van spraak en plaatjes Nederlands geleerd.

KNM en TuVo Talks

De doelstelling van de KNM-lessen (azc) en de TuVo Talks (TuVo) is hetzelfde, namelijk om de statushouder voor te bereiden op het verblijf in de gemeente en op de inburgering in de Nederlandse maatschappij. Op beide soorten locaties gebeurt dit door middel van het bijbrengen van kennis over de kernwaarden van de Nederlandse samenleving en kennis over praktische aangelegenheden. Dit gebeurt in groepslessen en indien nodig met inzet van een tolk en inzet van de professionals uit de omgeving. Een heel belangrijk verschil tussen de KNM-lessen en de TuVo Talks is dat het laatstgenoemde programma afgesloten wordt met het ondertekenen van de participatieverklaring, hetgeen een formeel onderdeel is

van de Wet inburgering en normaliter pas start na huisvesting in de uitplaatsingsgemeente. Deze onder-tekening van de participatieverklaring gebeurt niet op azc-locaties.

In de KNM-training vormen de begrippen eigen verantwoordelijkheid en eigen initiatief de rode draad. De volgende zes thema's komen in de training aan de orde:

- inburgeringsplicht;
- wonen in Nederland;
- onderwijs in Nederland;
- werk en Oriëntatie Nederlandse Arbeidsmarkt (ONA);
- gezondheidszorg in Nederland;
- democratie en rechtsstaat.

Een statushouder op het azc krijgt in totaal 24 uur KNM-training, gegeven door een programmabegelei-der aan de hand van het KNM-handboek en een aantal basispresentaties KNM. Het KNM-handboek is een intern COA-document, afkomstig van de unit Uitvoeringsprocessen. Het is dus niet officieel uitgege-ven. Qua inhoud is er een aantal verschillen waarneembaar tussen de KNM-lessen en de TuVo Talks; zo vormen 'onderwijs in Nederland' en 'werk en Oriëntatie Nederlandse Arbeidsmarkt' geen onderdeel van de TuVo Talks, al komt dit laatste onderdeel wel aan bod tijdens de verdieping van de TuVo Talks (waar pas na tien weken mee gestart kan worden en wat dus niet voor alle bewoners toegankelijk is).⁵ De TuVo Talks worden verzorgd door een vrijwilliger van stichting INLIA die de onderwerpen behandelt aan de hand van basispresentaties, het laten zien van videomateriaal, en het begeleiden van uitstapjes. De TuVo Talks worden één keer per week gegeven. Een les duurt anderhalf uur, maar loopt regelmatig uit tot twee uur in verband met vragen. Dit programma wordt in tien weken gedraaid, dus 15-20 uur in to-taal (ter vergelijking: op het azc is dit 24 uur). Voor bewoners die binnen twaalf weken uitstromen naar hun eigen woning wordt een versneld programma gemaakt. Omdat niet bij instroom al bekend is welke bewoners vroegtijdig uit zullen stromen, kan deze versnelling pas worden aangeboden op het moment dat bekend is dat bewoners binnenkort uit zullen stromen omdat er voor hen geschikte huisvesting be-schikbaar is. De lessen worden dan langer en minimaal twee keer in de week gegeven. Dit betreft echter een kleine groep bewoners en komt niet zo heel vaak voor. Er wordt dan binnen de bewonersgroep weer een apart maatprogramma gemaakt.

Individuele begeleiding en persoonlijk informatiedossier

Op het azc wordt aan de hand van individuele begeleiding een persoonlijk informatiedossier samenge-steld. Het doel hiervan is om de zelfredzaamheid van de statushouder en de kansen op vroege integratie en participatie in de Nederlandse samenleving te vergroten. Per statushouder is in principe tien uur be-geleiding beschikbaar die door de casemanager gebruikt worden om gesprekken te voeren met de sta-tushouder vanaf het moment dat deze instroomt in het programma 'Voorbereiding op inburgering'. Deze gesprekken zijn gericht op de persoonlijke situatie van de statushouder, om hem/haar voor te be-reiden op het wonen in de uitplaatsingsgemeente en op zijn inburgeringstraject. Er is één uur beschik-baar voor de 'warme overdracht', waarin de overdracht naar gemeenten zo optimaal mogelijk wordt ge-organiseerd. De casemanager brengt samen met de statushouder de gegevens van het genoten onder-wijs en werkervaring in het land van herkomst in kaart. Ook wordt gekeken naar de competenties, vaar-digheden en toekomstwensen van de deelnemer in Nederland, zodat statushouders bij uitstroom naar de gemeente al een beter beeld hebben van hun eigen mogelijkheden en kansen op het gebied van werk en/of opleiding in Nederland. Ook bekijkt de casemanager samen met de statushouder – en waar mogelijk in samenwerking met gemeenten en andere organisaties – welk passend aanbod er is in het kader van (vroege) integratie en participatie. Zoals deelname aan activiteiten (buiten of op het azc), vrij-willigerswerk, stage, zelfwerkzaamheid of een werkervaringsplek. De statushouder legt in zijn persoon-lijke informatiedossier zijn plannen en doelen vast voor het leven in Nederland. Een onderdeel van dit dossier is een 'participatieplan'. Het dossier bevat onder meer relevante gegevens zoals genoten oplei-dingen, competenties, en behaalde resultaten van de leerbaarheidstoets en de NT2-gespreksvaardighe-dentoets. Dit fysieke dossier is eigendom van de statushouder en wordt meegenomen naar de ge-meente waarin hij/zij gaat wonen. Daarnaast wordt deze informatie ook door de casemanager in het digitale klantprofiel opgenomen dat – via het Taakstelling Volg Systeem (TVS) – aan de uitplaatsingsge-meente wordt gezonden. In de praktijk blijkt de informatie in het TVS echter niet altijd compleet (Maas

⁵ Zie paragraaf 2.2 voor een volledig overzicht van de onderwerpen die aan bod komen tijdens de TuVo Talks.

& Janssen, 2019). Zo zijn casemanagers bijvoorbeeld terughoudend met het opgeven van medische informatie in verband met privacy. Een mondelinge toelichting van het dossier is daarom zeer gewenst. Op de TuVo vinden in de eerste weken dat de nieuwe bewoner in de TuVo verblijft gesprekken plaats die gaan over de opleiding en werkervaring die de bewoner heeft. Dit wordt toegevoegd aan het dossier. Vervolgens worden er over de bewoners maandelijks voortgangsrapportages bijgehouden. Hierin staat onder andere beschreven aan welke onderdelen van de voorinburgering de bewoner heeft deelgenomen en wat er ter voorbereiding op het wonen in de uitplaatsingsgemeente reeds geregeld is. Ook houdt de TuVo informatie bij over bijzonderheden zoals medische omstandigheden of de verzorging van kinderen. Hoewel er geen structurele afspraken met de bewoners plaatsvinden, zoals op het azc het geval is, biedt stichting INLIA wel maatschappelijke, medische en woonbegeleiding aan naast hun eigen activiteitenprogramma. Dit gebeurt allemaal via spreekuren. Zo heeft stichting INLIA een BIG-geregistreerde verpleegkundige in dienst die mensen indien nodig kan doorverwijzen. Tijdens de maatschappelijke begeleiding en de woonbegeleiding kunnen bewoners vragen stellen over alle problemen waarmee ze kampen, zoals o.a. (problemen met) huisvesting, maar ook activering van DigiD. Het arbeidstraject wordt alvast voorzichtig gestart met de activiteitenbegeleider en met vrijwilligers. In het TuVo Talks verdiepingsprogramma komt het thema van voorbereiding op de arbeidsmarkt uitgebreider aan bod. Er is op het moment van uitplaatsing naar de gemeente sprake van een warme overdracht. Dit gebeurt bijna altijd per mail of per telefoon. Soms gebeurt dit door middel van een face-to-facegesprek, bijvoorbeeld in het geval van uitzonderlijke (medische) omstandigheden. Deze face-to-facegesprekken gebeuren niet vaak, sinds het bestaan van TuVo 2.0 zijn deze persoonlijke overdrachten op één hand te tellen.

Sociale activiteiten op de TuVo

Zoals in tabel 2.1 in paragraaf 2.2 te zien was, biedt de TuVo een breed scala aan (sociale) activiteiten aan, iets wat op het azc een stuk minder gebeurt. Zo is het de bedoeling dat inwoners van de TuVo minimaal één keer per verblijf een bezoek brengen aan de uitplaatsingsgemeente, wat mogelijk gemaakt wordt doordat de uitplaatsingsgemeenten zich in principe meer in de regio bevinden dan bij een azc het geval is. Op een azc is dit niet altijd mogelijk omdat de uitplaatsingsgemeente verder weg kan zijn en omdat er door het COA geen tijd en financiering is vrijgemaakt voor het begeleiden van statushouders door COA-medewerkers. Een ander voorbeeld van een activiteit die wel door de TuVo wordt aangeboden maar niet door het azc, zijn de fietslessen. Op de TuVo zijn veel fietsen beschikbaar en daarmee leren de statushouders een typisch Nederlands gebruik, verkennen ze de lokale omgeving, en komen ze door middel van de reparaties die ze zelf uitvoeren in contact met een vrijwilliger die Nederlands met hen spreekt. Andere sociale activiteiten betreffen: handwerken, naaien, breien, knutselen, spelletjes en kunst. Bij de activiteit De Winkel worden er in een winkel praktijklessen gegeven over betalen en over de producten die in de winkel aanwezig zijn. Deze kennis over producten en de uitspraak ervan wordt ook geoefend tijdens de activiteit Folders Bekijken. Tijdens de Meet & Eat wordt samen gekookt en gegeten met genodigden en tijdens de Tea for ladies wordt theegedronken met vrouwelijke bewoners van de TuVo en vrouwen uit de omgeving. Door middel van het sportfonds kunnen alle bewoners gratis gebruikmaken van de sportschool in de gemeente Tynaarlo.

2.5 Reflectie

Als we de beschikbare documentatie over de inhoud van het COA-programma 'Voorbereiding op inburgering' vergelijken met de beschikbare documentatie over de inhoud van het voorinburgeringsprogramma dat op de TuVo wordt aangeboden, zien we overeenkomsten en verschillen. In beide programma's zijn de drie belangrijkste pijlers Nederlandse taalles, Kennis van de Nederlandse Maatschappij en individuele begeleiding. De wijze waarop vorm wordt gegeven aan deze onderdelen verschilt. Op het azc gebeurt de individuele begeleiding door een toegewezen casemanager, met wie op afspraak gesproken wordt. Op de TuVo maakt individuele begeleiding geen deel uit van het programma op papier, maar ook daar vindt (vanwege de kleinschaligheid) begeleiding plaats doordat bewoners en begeleiders elkaar dagelijks zien en tevens bestaat er de mogelijkheid om middels spreekuren begeleiding te ontvangen. Ook wordt er op de TuVo net als op het azc een persoonlijk dossier aangelegd. Een ander verschil tussen beide programma's is dat de lessen KNM op de TuVo (TuVo Talks genoemd) worden afgesloten met de ondertekening van de participatieverklaring, terwijl dat niet geldt voor de

KNM-lessen op de azc-locaties. Ook is het COA-programma 'Voorbereiding op inburgering' alleen toegankelijk voor statushouders en het TuVo-programma is toegankelijk voor zowel statushouders als kansrijke asielzoekers.

In 2018 heeft onderzoeksbureau Significant Groep in het kader van de evaluatie van de Wet inburgering 2013 het programma 'Voorbereiding op inburgering' dat op de azc-locaties wordt aangeboden onder de loep genomen. Hieruit bleek onder andere dat hoewel de inhoud van het COA-programma bekend is, er maar beperkt zicht is op de precieze uitvoering van het programma op de opvanglocatie. Voor zover actoren er zicht op hebben, beoordelen zij de kwaliteit van de voorinburgering als wisselend; het gaat dan over de periode 2013-2017. De kwaliteit lijkt afhankelijk van de opvanglocatie en docenten. De hoge instroom van asielmigranten in de periode 2014-2016, en het grote aantal 'verhuisbewegingen' tussen locaties vanwege de hoge instroom in die jaren, kan de kwaliteit van de voorinburgering en de ervaringen van inburgeraars negatief hebben beïnvloed.

Als we naar de opzet van de pilot kijken vanuit de inzichten uit de literatuur over werkzame elementen in de opvang en integratie van asielzoekers en statushouders dan zien we dat veel elementen terugkomen in de opzet van de pilot TuVo 2.0. De TuVo is een kleinschalige opvang met een tijdelijk karakter, waarbij wordt gestreefd naar uitplaatsing binnen de regio. Activiteiten voor bewoners en burgers kunnen sociale integratie bevorderen en de basiskennis die bewoners opdoen over de Nederlandse maatschappij moet positief contact met Nederlanders faciliteren. Ook ontvangen de bewoners informatie over werken in Nederland en krijgen zij taalles op hun niveau, wat kan bijdragen aan een vroege start van hun integratie. Enkele werkzame elementen uit de literatuur ontbreken echter nog in de opzet van de TuVo. Zo is de opvang niet ingebed in een woonwijk, maar op een afgelegen terrein, wat sociale integratie bemoeilijkt. Hoewel dat begrijpelijk is, gezien de korte gemiddelde verblijfsduur op de TuVo, wordt er tevens nog weinig actie ondernomen om bewoners aan (vrijwilligers)werk te helpen.



De pilot in de praktijk

3

3 De pilot in de praktijk

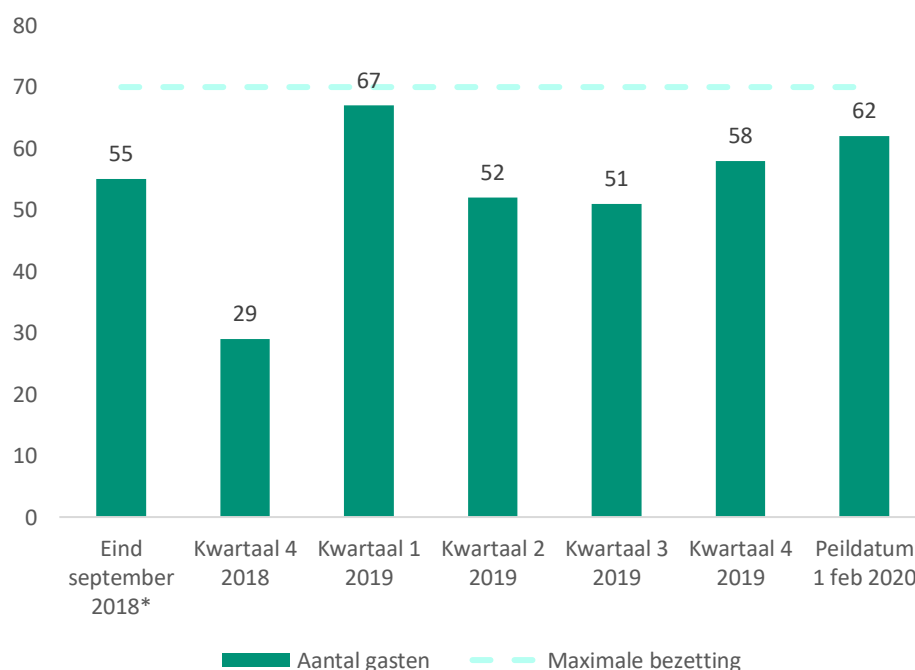
In dit hoofdstuk worden de kwantitatieve gegevens van de TuVo gepresenteerd, evenals de uitvoering van de pilot in de praktijk en daaraan gekoppeld de ervaren opbrengsten, succesfactoren en aandachtspunten. De informatie in dit hoofdstuk is gebaseerd op interviews die zijn afgenomen met uitvoerders en vrijwilligers van stichting INLIA, met huidige en ex-bewoners van de TuVo, met ambtenaren en medewerkers van lokale organisaties binnen betrokken uitplaatsingsgemeenten, met een COA-medewerker die medeverantwoordelijk is voor de plaatsing van de TuVo-bewoners, en met een COA-medewerker die medeverantwoordelijk is voor de invulling van het programma 'Voorbereiding op inburgering' op de azc's.

3.1 Kwantitatieve resultaten

Bezetting

Cumulatief hebben er tot op de peildatum (1 februari 2020) 220 bewoners op de TuVo gewoond. Er is in totaal plek voor 70 bewoners, maar dit aantal kan alleen gehaald worden in het geval van ideale (gezins)samenstellingen in verband met de kamerindelingen. Bewoners stromen gefaseerd in en verblijven gemiddeld 17 weken op de TuVo.⁶ Negen van de 220 bewoners waren kansrijke asielzoekers. Zij zaten gemiddeld zes maanden in de TuVo.⁷ Het percentage bewoners dat langer dan 12 weken in de TuVo verbleef (inclusief kansrijke asielzoekers) is 75 procent. Een groot gedeelte van die 75 procent zat er nét overheen met 14 of 15 weken. Figuur 3.1 laat de bezetting van de TuVo per kwartaal zien.

Figuur 3.1 Gemiddelde bezetting van de tussenvoorziening per kwartaal sinds de start van de TuVo



Bron: administratie INLIA, peildatum 1 februari 2020

* Dit is de start van TuVo 2.0.

In figuur 3.1 is te zien dat de gemiddelde bezetting na de start van de TuVo eerst flink is afgenomen, terwijl er in het volgende kwartaal een piek in de gemiddelde bezetting was. Daarna zakte deze weer wat af en bleef stabiel rond het startniveau. Hoogstwaarschijnlijk is dit dal in de gemiddelde bezetting te verklaren doordat er een aantal door COA-aangedragen bewoners door stichting INLIA is afgewezen vanwege een te zwaar medisch dossier met psychische problematiek. Stichting INLIA heeft niet de capaciteiten om deze bewoners de hulp te bieden die ze nodig hebben. De bezettingsgraad in TuVo 2.0 was op

⁶ Het gemiddeld aantal dagen verblijf op de TuVo hangt samen met de snelheid van de beschikbaarheid van huisvesting. En dat kan variëren naar gelang de actuele mogelijkheden van de gemeente waaraan gekoppeld is en afhankelijk van de vraag of er huisvesting moet komen voor een (groot) gezin of voor een alleenstaande.

⁷ Bij kansrijke asielzoekers speelt mee dat zij pas aan een gemeente gekoppeld worden na het verkrijgen van een vergunning. Daarna hangt de (resterende) duur van het verblijf ook voor hen samen met de snelheid van de beschikbaarheid van huisvesting.

de peildatum (1 februari 2020) bijna 89 procent. Door het COA wordt op alle locaties gestreefd naar een bezettingsgraad van 91 procent.

Kenmerken van de bewoners

Het overgrote merendeel van de bewoners van de TuVo 2.0 zijn statushouders (N=211, 96%). In totaal hebben er 9 kansrijke asielzoekers (4%) in de TuVo gewoond, van wie er één momenteel nog op de TuVo verblijft. Eén van die 9 kansrijke asielzoekers is uiteindelijk niet naar een gemeente uitgestroomd in verband met een afwijzing van de asielaanvraag. Het idee dat er ook veel kansrijke asielzoekers geplaatst zouden worden is niet gerealiseerd.

Eén van de uitgangspunten van TuVo 2.0 was om mensen in de TuVo te plaatsen die relatief kort in Nederland waren. Ook dit is maar ten dele gelukt. Tabel 3.2 geeft inzicht in de gemiddelde verblijfsduur in Nederland voor plaatsing op de TuVo-bewoners. Hieruit blijkt dat een deel van de TuVo-bewoners al geruime tijd in Nederland verbleef voordat zij op de TuVo werden geplaatst.

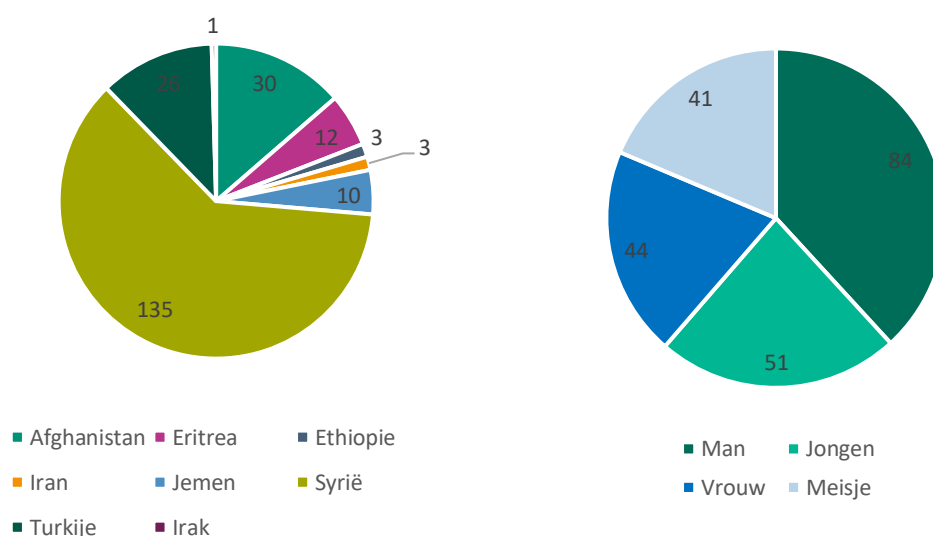
Tabel 3.2 De gemiddelde verblijfsduur in Nederland voordat bewoners op de TuVo komen wonen naar migratie-achtergrond

Type migratieachtergrond	Cumulatieve aantal personen op TuVo 2.0	Gemiddeld aantal dagen verblijf in NL voor plaatsing op TuVo (schatting)
Kansrijke asielzoekers	9 personen	Circa half jaar
Nareizigers/gezinsherenigers	22 personen	< 1 week
Relocanten/hervestigers ⁸	60 personen	< 2 weken
Overige statushouders	129 personen	Variërend van één week tot meer dan een jaar

Bron: administratie INLIA en informatie COA plaatsing, peildatum 1 februari 2020

De demografische kenmerken van alle bewoners sinds de start van de TuVo zijn weergegeven in figuur 3.3 Het overgrote deel van de (ex-)bewoners van de TuVo is afkomstig uit Syrië, 61 procent, gevolgd door (ex-)bewoners uit Afghanistan (14%) en (ex-)bewoners uit Turkije (12%). Er hebben meer volwassenen (58%) dan kinderen (42%) op de TuVo gewoond en onder de volwassenen zijn er bijna dubbel zoveel mannen (66%) als vrouwen (34%).

Figuur 3.3 Land van herkomst en geslacht van de bewoners van de TuVo

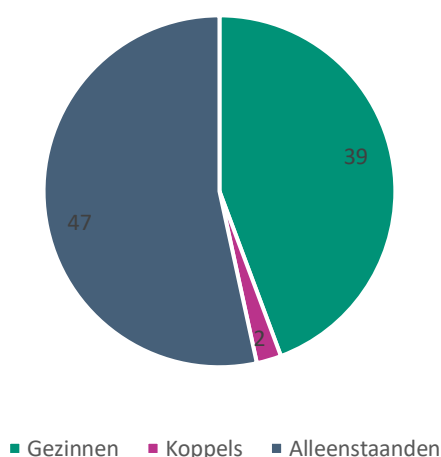


Bron: administratie INLIA, peildatum 1 februari 2020

⁸ De helft van de relocanten/hervestigers (N=30) zijn Afgaanse tolken die voor Nederlandse missies hebben gewerkt en die in Afghanistan worden bedreigd. Zij worden op verzoek van Nederland hiernaartoe gehaald. Het gemiddelde aantal dagen dat deze groep relocanten/hervestigers in Nederland heeft verbleven alvorens naar de TuVo te gaan (gemiddeld tussen de 7 en 14 dagen) is met uitzondering van één gezin, bestaande uit zes personen, dat vier maanden in een azc heeft gewoond. Dit is in deze berekening van het gemiddelde niet meegenomen, omdat dat een vertekend beeld oplevert.

In figuur 3.4 wordt de gezinssamenstelling van de bewoners van de TuVo weergegeven. Op de TuVo hebben 47 gezinnen gewoond. Hiermee wordt één ouder met kind(eren) of twee ouders met kind(eren) bedoeld. Ook verbleven er 2 koppels zonder kinderen en 39 alleenstaanden.

Figuur 3.4 Verdeling tussen gezinnen, koppels en alleenstaanden van de TuVo



Bron: administratie INLIA, peildatum 1 februari 2020

Deelname aan activiteiten

De belangrijkste twee componenten van het TuVo-programma, de Nederlandse taallessen (NT2-les) en kennislessen over Nederland (TuVo Talks), zijn door bijna alle volwassenen (97%) gevolgd. Stichting INLIA geeft aan dat de 4 volwassen bewoners die niet hebben deelgenomen aan deze activiteiten (3%) al werk hadden gevonden en daarom niet bij de lessen aanwezig konden zijn.

Voor de Nederlandse les is er geen formele examinering. Hierdoor is er weinig zicht op de behaalde resultaten van de lessen. De TuVo Talks worden afgesloten met de ondertekening van de participatieverklaring. Dit is alleen mogelijk indien alle lessen zijn bijgewoond of, indien gemist, ingehaald zijn. Van de 124 volwassen deelnemers aan de TuVo Talks hebben er 70 (56%) de participatieverklaring ondertekend. Dit houdt in dat er redelijk wat uitval is. Dit kan deels verklaard worden doordat bewoners vroegtijdig uitgeplaatst worden naar de gemeente en zij daarom niet in staat zijn om het traject af te ronden, maar het komt ook voor dat bewoners uitvallen doordat zij ziek zijn of worden óf omdat de lessen in hun optiek te vroeg beginnen. In dit laatste geval probeert stichting INLIA de bewoners te motiveren om toch (op tijd) te komen. Zij stellen dat er hierin vaak een verschil merkbaar is tussen families met kinderen en alleenstaanden: ouders lijken gemotiveerder te zijn omdat ze hun kinderen iets willen meegeven.

Ter vergelijking: van de 6.301 statushouders op azc's in 2018 namen 4.647 personen (74%) deel aan het voorinburgeringstraject en in 2019 zo'n 4.500 (de exacte cijfers moeten nog worden vastgesteld). Dit percentage is aanzienlijk lager dan op de TuVo, waar 97 procent van de bewoners deelnam aan het voorinburgeringstraject, wat betekent dat er op de azc's aanzienlijk meer personen uitvallen dan op de TuVo. Bij de COA-voorinburgering is de examinering anders dan op de TuVo: de NT2-lessen worden wel afgesloten met een toets en de KNM-lessen juist niet. Aan de hand van de resultaten van de NT2-toets blijkt dat in 2018 62 procent van de deelnemers het beoogde taalniveau (A1min) heeft gehaald.⁹

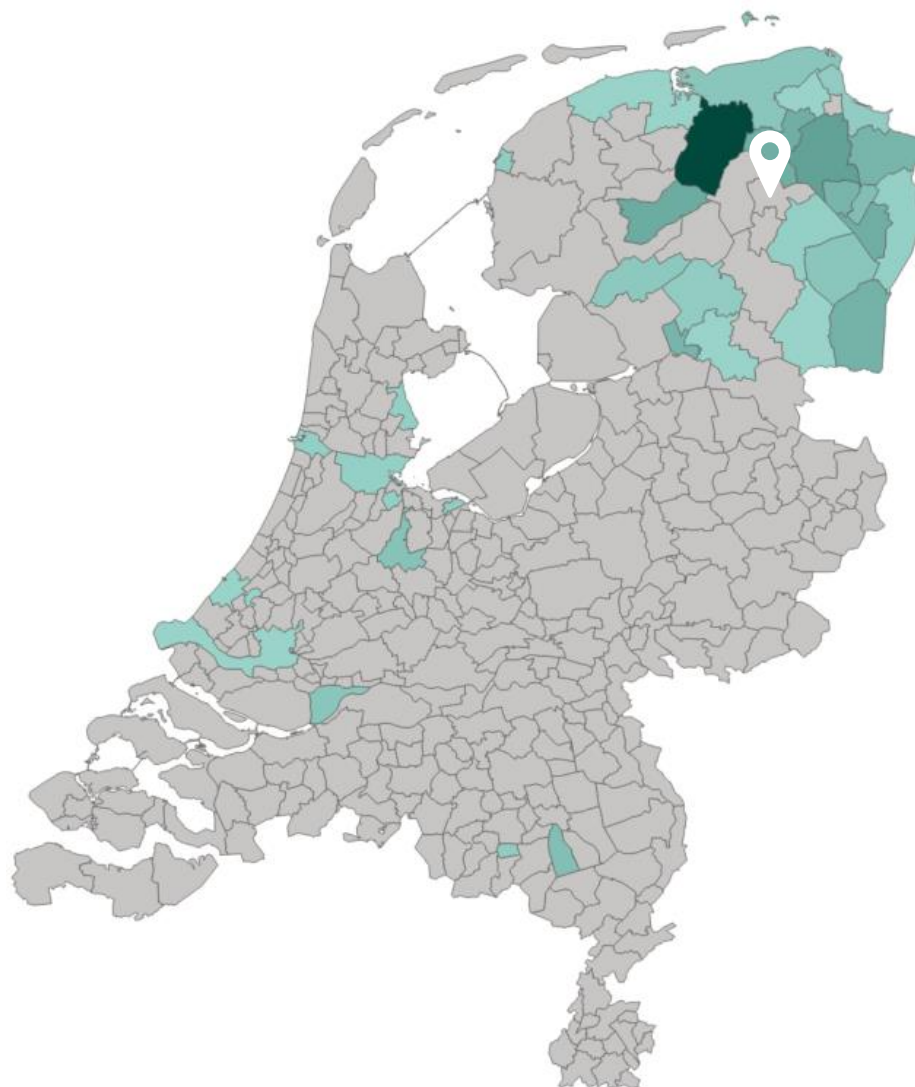
Regionale uitstroom

Figuur 3.5 presenteert de gemeenten waarnaar (ex-)bewoners van de TuVo naar uitgeplaatst zijn (N=158) of waarnaar huidige bewoners uitgeplaatst worden (N=52). Van 10 bewoners van de TuVo is op de peildatum nog niet bekend naar welke gemeente zij uitgeplaatst zullen worden.

⁹ COA, *Rapportage Voorbereiding op Inburgering januari-december 2018, februari 2019*.

Figuur 3.5 **Overzicht van uitplaatsingsgemeenten van (ex-)bewoners TuVo**

Gemeente	N
Aa en Hunze	2
Amsterdam	2
Borger-Odoorn	5
COA	3
Coevorden	1
De Wolden	1
Delfzijl	3
Den Haag	1
Dordrecht	5
Edam-Volendam	2
Emmen	11
Groningen	12
Harlingen	3
Het Hogeland	5
Huizen	3
Loppersum	1
Meppel	10
Midden-Groningen	16
Noardeast-Fryslân	1
Oldambt	10
Opsterland	13
Pekela	7
Rotterdam	1
Someren	7
Stadskanaal	12
Stichtse Vecht	6
Veendam	10
Velsen	2
Waalre	3
Westerkwartier	43
Westerveld	3
Westerwolde	2
Weststellingwerf	4



Bron: administratie INLIA, peildatum 1 februari 2020

In figuur 3.5 is te zien dat de meeste bewoners zijn uitgeplaatst naar gemeenten in de omliggende provincies Groningen, Drenthe en Friesland. De gemeente die de meeste statushouders vanuit de TuVo heeft gehuisvest is Westerkwartier (43 personen).¹⁰ We bespreken hieronder drie zaken die opvallen aan deze figuur.

Ten eerste valt uit deze figuur af te lezen dat er in totaal drie mensen zijn teruggeplaatst naar een azc. Eén van deze personen was een kansrijke asielzoeker wiens aanvraag toch is afgewezen. Bij een ander persoon was sprake van een mismatch met de TuVo. Tot slot was er iemand die in het kader van gezinshereniging naar Nederland was gekomen, maar van wie de referent in een provincie in het westen van Nederland woonde. Deze nareiziger had bovendien zware psychische problematiek, waardoor ervoor gekozen is om deze persoon zo snel mogelijk te verhuizen naar een azc in de buurt van de uitplaatsingsgemeente, waar ook passende hulp geboden kon worden.

Ten tweede is een ander in het oog springend gegeven het feit dat er relatief veel ex-TuVo bewoners gekoppeld zijn aan of al uitgeplaatst zijn naar gemeenten in Noord-Holland, Zuid-Holland, Noord-Brabant en Utrecht. Het gaat om 32 personen in totaal (15%). Voor een deel (circa 8 personen) betreft het hier personen waarvoor de TuVo een omkoppeling heeft aangevraagd omdat de bewoner werk heeft

¹⁰ Uitplaatsingen naar de voormalige gemeente Zuidhorn (6 personen) zijn hierbij ook meegeteld, aangezien deze gemeente samen met Marum, Grootegast en Leek is opgegaan in gemeente Westerkwartier.

gevonden in een andere gemeente of dichter in de buurt van tweedegraadsfamilieleden wordt gehuisvest.¹¹ Een groot deel van deze personen die in 'verre' gemeenten worden geplaatst, zijn echter nareizigers. Er bevindt zich dan al een referent (de eerste persoon van een familie die zich in Nederland vestigt) in Nederland, die in één van deze 'verre' gemeenten woont. De voornaamste reden om deze nareizigers toch in de TuVo te plaatsen, terwijl al bekend is dat zij niet in de nabije regio uitgeplaatst zullen worden, is volgens het COA om het aantal schakels in het huisvestingsproces voor deze mensen te beperken. Er wordt voor deze groep gekozen omdat zij rechtstreeks naar de TuVo kunnen en niet eerst in een azc hoeven te verblijven.¹² Dit druist overigens in tegen het COA-streven om statushouders te plaatsen in een regio waar gezien hun achtergrond de mogelijkheid om een doorstart te maken wat betreft opleiding of werk het grootst is, zoals beschreven staat in het rapport 'Sociale veiligheid van bewoners in asielzoekerscentra' van de Inspectie Justitie en Veiligheid (2018) is opgesteld.

Tot slot valt het op dat de gemeente Tynaarlo zelf geen statushouders uit de TuVo gehuisvest heeft. Volgens de gemeente Tynaarlo is de reden hiervoor dat zij al aan hun taakstelling hadden voldaan middels uitstroom vanuit het azc Assen. Daarnaast geeft het COA aan dat de provincie Groningen vond dat er zo veel mogelijk statushouders in de provincie Groningen geplaatst moesten worden, omdat daar de achterstand op de taakstelling nog te groot was.

3.2 Uitvoering van de pilot

Toeleiding naar de TuVo

Het COA selecteert azc-bewoners om in de TuVo te gaan wonen. Er zijn in samenspraak met de TuVo twee selectiecriteria opgesteld waaraan de statushouders of kansrijke asielzoekers moeten voldoen om in de TuVo geplaatst te kunnen worden:

- TuVo-bewoners dienen gekoppeld te zijn of te worden aan een gemeente die 'in de regio' ligt;
- TuVo-bewoners dienen geen zwaar medisch dossier met psychische problematiek te hebben.

Aan dit eerste criterium wordt niet in alle gevallen voldaan. Zo heeft het COA zoals hierboven geschetst ook nareizigers geplaatst in de TuVo die eigenlijk al gekoppeld waren aan een gemeente in een provincie anders dan de drie noordelijke. Hiervoor is gekozen om het aantal schakels in het huisvestingsproces voor deze groep personen te verminderen. Ook bij de TuVo-bewoners die gekoppeld zijn aan een gemeente in één van de drie noordelijke provincies, blijft de vraag of dit 'in de regio' is. Er bestaat namelijk geen consensus tussen stichting INLIA en de betrokkenen binnen de uitplaatsingsgemeenten over de regio die bedoeld wordt. Bij stichting INLIA worden de drie noordelijke provincies als 'in de regio' beschouwd, terwijl de betrokkenen binnen de uitplaatsingsgemeenten zelf vaak een kleiner gebied bedoelen. Zij beschouwen hun eigen gemeente dus niet altijd als een uitplaatsingsgemeente die in de regio van de TuVo ligt. Dit wordt beargumenteerd doordat er soms één of zelfs meerdere azc's op minder grote afstand dan de TuVo gelokaliseerd zijn. Consensus betreffende het concept van regionale betrokkenheid is van belang om gezamenlijk een doorgaande lijn te kunnen borgen.

Opvang en begeleiding bewoners

Op het moment dat de nieuwe bewoners aankomen op de TuVo worden zij welkom geheten door stichting INLIA en krijgen zij een rondleiding door de TuVo. Hierna volgt de intake en wordt gezamenlijk het informatieboekje over de TuVo doorgenomen. De bewoners ontvangen ieder een eigen welkomstbox met daarin onder andere pannen, bakers en handdoeken, en voor de kinderen nog een presentje. De kinderen ontvangen een schooltas, beker, broodbakje en overige schoolspullen. Daarna krijgen ze een kamer toegewezen.

¹¹ Bij de uitplaatsing houdt het COA in principe geen rekening met de aanwezigheid van tweedegraadsfamilieleden, maar de TuVo doet dit liever wel.

¹² Het COA geeft als één van de redenen om vooral statushouders die niet in een azc hebben verbleven in de TuVo te plaatsen aan dat ze in het verleden regelmatig hinder hebben ondervonden van azc-bewoners niet naar de TuVo wilden verhuizen, omdat de faciliteiten er slecht zouden zijn. Dit heeft geresulteerd in een aantal mismatches waarbij TuVo-bewoners terug willen verhuizen naar het azc.

De bewoners worden in deze eerste dagen op de TuVo ingeschreven bij de lokale huisarts die het medische dossier vanuit het COA ontvangt. Voor de bewoners voor wie het nodig is, wordt meteen een afspraak bij de huisarts ingepland zodat er direct hulp geboden kan worden. Indien nodig kan de huisarts de bewoner doorverwijzen naar een specialist. Afgezien van deze mogelijkheid om naar de huisarts te gaan, is er één maal per week een BIG-geregistreerde verpleegkundige die in dienst is van stichting INLIA op de TuVo aanwezig en worden er gezondheidslessen gegeven als onderdeel van de TuVo Talks. Net als in azc's is de GGD regelmatig aanwezig op de TuVo voor haar taken in het kader van de jeugdgezondheidszorg (o.a. vaccinatie, monitoring groei en ontwikkeling). Naast een medisch spreekuur zijn er ook nog spreekuren voor de maatschappelijke begeleiding en de woonbegeleiding. Ook deze worden verzorgd door (maatschappelijke) medewerkers van stichting INLIA.

Betrokken professionals en vrijwilligers van INLIA

Er zijn zes betaalde krachten werkzaam op de TuVo vanuit stichting INLIA. Zij houden zich onder andere bezig met de invulling van het voorinburgeringsprogramma, met de communicatie met het COA, de uitplaatsingsgemeenten en de lokale organisaties binnen die gemeenten, en met het begeleiden van de vrijwilligers. Er is onlangs een nieuwe werknemer aangenomen bij stichting INLIA die in de komende maanden de inhoud van de Nederlandse les en de TuVo Talks wil gaan optimaliseren, onder andere door meer praktijk in de cursussen te implementeren: bijvoorbeeld uitstapjes naar een winkel, en zich begeven in het verkeer. Als dit gebeurt is, zal de nieuwe medewerker zich ook gaan richten op het proces om stages of (vrijwilligers)werk te vinden voor de bewoners. Hierbij moet gekeken worden naar wat haalbaar is op dit vlak in verband met de snelle doorlooptijd van de bewoners.

Een groot deel van de activiteiten op de TuVo wordt uitgevoerd door vrijwilligers. Er zijn op de TuVo tussen de 15 à 20 vrijwilligers die frequent langkomen, zij zetten zich onder andere in voor het verzorgen van de activiteiten die in het voorinburgeringstraject op de TuVo aan de orde komen, zoals onder andere het geven van NT2-lessen, het verzorgen van de TuVo Talks, het begeleiden van de gemeentebezoeken, en het meehelpen bij spelletjesavonden, kookavonden, naailessen, voorleesmiddagen, fietsen en zwemmen. Ook het voorkómen van eenzaamheid onder bewoners wordt door de vrijwilligers als belangrijk doel genoemd.

Stichting INLIA houdt intakegesprekken met (nieuwe) vrijwilligers. In die intakegesprekken wordt de achtergrond van de vrijwilliger besproken, evenals de redenen waarom zij vrijwilligerswerk willen doen, of ze affiniteit hebben met doelgroep, en welke activiteiten ze zouden willen doen. Het zijn veelal oudere mensen die zich aanmelden en soms jongere mensen die op snuffelstage gaan. De nieuwe vrijwilliger loopt vervolgens een dagje mee om te kijken of het daadwerkelijk een goede match is. In dat geval krijgen zij een algemene introductie over hoe om te gaan met asielzoekers (bv. niet te veel vragen over hun verleden, geheimhoudingsverklaring tekenen, etc.). Het gebeurt niet vaak dat een vrijwilliger afgewezen wordt en zeker niet in het begin. Heel soms blijkt in een later stadium dat een vrijwilliger niet geschikt is. Omdat er geen eisen qua certificering aan de vrijwilligers worden gesteld en er bij de NT2-lessen en TuVo Talks geen training van tevoren wordt gegeven, kan het voorkomen dat de kwaliteit per vrijwilliger erg verschilt. Officiële terugkoppelingen met vrijwilligers zijn niet vastgelegd, maar die gesprekken worden informeel tijdens de koffie gevoerd. Er zijn ook reguliere vergaderingen en men weet elkaar te vinden als er iets is. Bij nieuwe vrijwilligers wordt er altijd gepolst hoe het gaat.

De samenwerking tussen de medewerkers en vrijwilligers van stichting INLIA verloopt over het algemeen soepel, al hebben de vrijwilligers wel aangegeven dat de begeleiding en de communicatie bij INLIA soms beter kunnen. Er was een wisseling in activiteitenbegeleider, en er zou een les worden voorgedaan, maar dat is niet gebeurd. De bewoners ervaren het contact met zowel de vrijwilligers als de medewerkers van INLIA als fijn en prettig. Zij zijn, naast de externe professionals die betrokken zijn bij de TuVo Talks, vaak de enige Nederlanders met wie zij contact hebben.

Het activiteitenprogramma

Het is gebruikelijk dat de nieuwe bewoners op de maandag nadat ze arriveren starten met het tien weken durende voorinburgeringsprogramma dat bestaat uit de kernonderdelen NT2-les en TuVo Talks en daarnaast een breed scala aan sociale activiteiten (zie voor een overzicht tabel 2.1 in paragraaf 2.2). De

jonge schoolgaande kinderen worden bij aankomst ingeschreven op OBS De Veenvlinder die een speciale taalklas heeft. Als kinderen de middelbareschoolleeftijd al hebben bereikt, worden zij ingeschreven in de Internationale Schakelklas (ISK) in Groningen. In de weekenden en in de vakanties is er op de TuVo een programma voor kinderen, dat bestaat uit o.a. museum- en dierentuinbezoeken, knutseldagen en filmavonden.

De kansrijke asielzoekers zitten langer in de TuVo dan de statushouders, gemiddeld een half jaar. Het programma is na 10 weken afgelopen (met uitzondering van de TuVo Talks verdieping en de sociale activiteiten). Deze kansrijke asielzoekers kunnen het programma net zo vaak herhalen als zij willen. Dit betekent dat zij met de NT2-les steeds een niveau hoger kunnen proberen te komen. Herhaling van de TuVo Talks is minder populair. Omdat de kansrijke asielzoekers er langer zitten, zijn zij vaak al begonnen met het zoeken naar werk. Tot nu toe hebben alle kansrijke asielzoekers die in de TuVo 2.0 hebben gewoond gedurende deze periode werk gevonden.

In de gesprekken die wij hebben gevoerd kwam een tweetal discrepanties naar voren tussen het programma zoals het op papier is vastgesteld en de uitvoering ervan.

(1) Hoewel er in het activiteitenprogramma staat dat er 9 uur in de week NT2-les wordt gegeven, is dit in de praktijk niet zo. De medewerkers van stichting INLIA geven aan dat het van het niveau waarin iemand is ingestroomd afhangt hoeveel uur per week er NT2-lessen verzorgd worden. Bij de hogere niveaus kan de docent iets langer doorgaan dan bij de lagere niveaus. Gemiddeld wordt aan de hogere niveaus drie keer per week een NT2-les van anderhalf uur gegeven, dus ongeveer 4,5 uur in de week. Voor de langer niveaus ligt dit gemiddelde tussen de 3 à 4 uur per week. Dit betekent dat de 9 uren die in het activiteitenprogramma staan niet gehaald worden. De deelnemers aan de NT2-lessen worden in vijf verschillende niveaus ingedeeld: analfabeet, beginner, gemiddeld, gevorderd, hoog. Dit zorgt voor weinig deelnemers per niveau, maar dit ziet de TuVo niet als een probleem en zegt hierover dat zowel de bewoners als de docenten deze kleine groepjes (bestaande uit 3, 4 of 5 personen) juist fijn vinden omdat er dan meer persoonlijke aandacht gegeven kan worden. Op een bepaald moment in het verleden zaten er heel weinig volwassenen in de TuVo en toen is wel besloten om de groepen die bestonden uit minder dan 3 personen samen te voegen.

(2) In het programma staat dat er voor uitplaatsing gemeentebezoeken afgelegd worden in het kader van vroegtijdige participatie en integratie. Stichting INLIA stelt dat dit in verband met de geografische afstand niet lukt bij de uitplaatsingsgemeenten die buiten de drie noordelijke provincies liggen. Bij de uitplaatsingsgemeenten binnen deze drie provincies is het de bedoeling dat er een informeel bezoek gebracht wordt aan het gemeentehuis, de supermarkt, enkele sportclubs en ook aan de wijk waarin de statushouder gaat wonen. Deze activiteit wordt uitgevoerd door vrijwilligers uit het maatschappelijk middenveld, maar ook door mensen ter plaatse die niet aan de TuVo of stichting INLIA zijn verbonden, maar die via de kerkelijke achterban van stichting INLIA benaderd worden. Hoewel gemeenten ten tijde van de TuVo 1.0 van deze vroegtijdige bezoeken verwittigd werden, is dat in de TuVo 2.0 vaak niet meer het geval. Toch zegt stichting INLIA dat deze gemeentebezoeken met ongeveer een kwart van de bewoners zijn uitgevoerd. Een reden voor dit lage percentage is dat de periode waarin deze bezoeken plaats kunnen vinden erg kort is. De bezoeken worden namelijk pas gepland op het moment dat het huurcontract door de statushouder getekend is en moet gebeuren voordat de statushouder uitstroomt uit de TuVo. Er wordt geen gemeentebezoek afgelegd als er slechts een koppeling met een gemeente is, omdat dan o.a. de buurt waar mensen gaan wonen nog niet bekeken kan worden.

Uitplaatsing naar de gemeente

Op het moment dat TuVo-bewoners een huurcontract hebben getekend in hun nieuwe gemeente, krijgen zij twee weken de tijd om te verhuizen. Stichting INLIA gaat dan met de toekomstige ex-bewoners in gesprek om te inventariseren wat er nog geregeld moet worden, zoals een BSN-nummer, een bankpas, een DigiD, etc. Hoewel stichting INLIA beschikbaar blijft voor vragen met betrekking tot de verhuizing, is het de bedoeling dat de nieuwe gemeente de maatschappelijke begeleiding zo snel mogelijk overneemt. Vaak wordt deze formele begeleiding door gemeenten uitbesteed aan de organisaties Vluchtelingen-Werk of Humanitas. Daarnaast kan er sprake zijn van informele maatschappelijke begeleiding, bijvoorbeeld via kerkgenootschappen in de betreffende gemeenten. De praktijk leert dat er maar weinig statushouders zich blijven wenden tot de TuVo nadat zij verhuisd zijn.

Drie gemeenten waar relatief veel ex-bewoners van de TuVo naartoe uitgeplaatst zijn, zijn Westerkwartier (N=43), Midden-Groningen (N=16) en Emmen (N=11). In alle drie gemeenten is de procedure min of meer hetzelfde: de gemeente ontvangt een telefoontje van de woningbouwvereniging dat er een woning beschikbaar is en de gemeente wijst een gezin of bewoner toe op basis van gezinsgrootte en wie het langst op de wachtlijst staat. De gemeente schakelt dan direct iemand in van de lokale organisatie die binnen die gemeente actief is en die de maatschappelijke begeleiding op zich zal nemen: in de gemeenten Westerkwartier en Emmen is dit VluchtelingenWerk en in de gemeente Midden-Groningen is dit Humanitas. Het komt voor dat een betaalde kracht van deze lokale organisaties de begeleiding op zich neemt, maar het komt vaker voor dat dit door vrijwilligers gedaan wordt die onder toezicht van een betaalde kracht opereren. Rondom de dag van aankomst in de nieuwe gemeente worden veel zaken geregeld. Voorbeelden hiervan zijn: het inschrijven in de Basisregistratie Personen (BRP), het aanvragen van een uitkering (en daarbij horend het opstarten van een arbeidsintegratietraject), een ziektekostenverzekering, preventief budgetbeheer, leenbijstand om noodzakelijke spullen voor in het nieuwe huis te kopen (dit voorschot wordt gespreid over 18 maanden verrekend met de uitkering), en het toekennen van een inkomensconsulent en een werkcoach. Er wordt in deze procedure geen enkel onderscheid gemaakt tussen ex-bewoners van de TuVo en ex-bewoners van een azc.

Uit de twee interviews die we hebben gehad met ex-bewoners kwam naar voren dat zij tevreden zijn over de begeleiding die zij (hebben) ontvangen in de uitplaatsingsgemeenten. Beiden vonden dat ze met vragen en problemen altijd terecht kunnen bij vrijwilligers en het contact met de gemeente is ook positief. Daardoor konden zij hun weg vinden in de nieuwe gemeente zonder al te veel problemen.

Samenwerking tussen TuVo en externe partijen

In het proces om een soepele sociale landing voor de statushouder en de maatschappij te creëren, zijn verschillende partijen betrokken, zoals het COA, de gemeenten waarnaar statushouders zijn uitgeplaatst en lokale organisaties binnen die gemeenten die de maatschappelijke begeleiding van de ex-bewoners van de TuVo uitvoeren. Wij hebben over deze samenwerking gesproken met de uitvoerders van de TuVo, met de vrijwilligers van de TuVo, met een medewerker van het COA die medeverantwoordelijk is voor de plaatsing van de TuVo-bewoners, met drie uitplaatsingsgemeenten waar relatief veel ex-bewoners van de TuVo naartoe uitgeplaatst zijn, en met bijbehorende lokale organisaties die in opdracht van de gemeente de maatschappelijke begeleiding bieden in de drie gemeenten.¹³

Samenwerking tussen TuVo en COA

Het COA is verantwoordelijk voor de plaatsing van de TuVo-bewoners. In de praktijk betekent dit dat de TuVo door het COA wordt gebeld met de mededeling dat er nieuwe bewoners aankomen. Soms is dit op zeer korte termijn van een à twee dagen, waardoor er niet altijd tijd is om van tevoren met de bewoners te spreken. In principe heeft de TuVo geen zeggenschap over wie geplaatst worden, behalve bij bijzondere omstandigheden (bv. zware psychische problematiek). Indien de juiste begeleiding niet geboden kan worden, komt het voor dat mensen niet in de TuVo geplaatst worden.

Als de plaatsing wel doorgaat, stuurt het COA in de meeste gevallen per mail informatie door waarin de persoonsgegevens van de nieuwe bewoner staan, evenals eventuele bijzonderheden.

TuVo-medewerkers ervaren dat de samenwerking met het COA redelijk verloopt, maar dat er een aantal zaken is waar knelpunten ervaren worden. Het gaat om de volgende zaken:

- Informatieoverdracht: de informatie die de TuVo vanuit het COA ontvangt is niet altijd toereikend, waardoor de overdracht soms stroef verloopt. Dit heeft deels te maken met het feit dat de TuVo geen toegang heeft tot het systeem waarin het COA werkt. Bij het COA maken ze gebruik van het registratiesysteem IBIS, waarin de broninformatie voor het Taakstelling Volg Systeem (TVS) staat. Stichting INLIA heeft geen toegang tot het TVS en daarin staat relevante informatie omtrent de statushouders, bijvoorbeeld BSN-nummers en informatie over iemands gesteldheid. Het COA beaamt dat stichting INLIA geen toegang heeft tot dit systeem en legt uit dat dit het gevolg is van privacywetgeving: als stichting INLIA toegang zou krijgen tot TVS dan zouden zij ook gegevens van andere vluchtelingen, die niet op de TuVo verblijven, kunnen inzien. Het afschermen van deze gegevens is in verband met het gebruik van een verouderd systeem uit 2001 niet mogelijk. Omdat De TuVo geen toegang heeft tot TVS, neemt volgens het COA het azc in Assen deze taken over. De TuVo beaamt dat zij

¹³ Gemeente Westerkwartier en VluchtelingenWerk, gemeente Midden-Groningen en Humanitas, en gemeente Emmen en VluchtelingenWerk.

voor praktische zaken en administratieve ondersteuning een beroep kunnen doen op azc Assen, maar geeft aan dat dit slechts geldt voor bepaalde zaken, bijvoorbeeld voor vragen omtrent leefgeld en reiskosten. Overige benodigde gegevens kunnen niet altijd per mail verstrekt worden, wederom vanwege privacyredenen. Er zijn twee contactpersonen aan wie gegevens gevraagd kunnen worden; als zij beiden afwezig zijn, is er dus geen mogelijkheid om contact te leggen.

- Voorbereiding van statushouder op plaatsing in de TuVo: het komt voor dat noodzakelijke procedures, zoals een medische check, de aanvraag van een bankpas, of een gemeentekoppeling, nog niet zijn uitgevoerd. Dat moet dan op de TuVo gebeuren, maar daar zijn niet alle benodigde faciliteiten voor aanwezig. Bij een uitplaatsingsproces is administratieve ondersteuning van COA nodig, maar daar ontbreken kennelijk nog duidelijke afspraken over hoe dat afgestemd wordt.

Het plaatsen van personen die reeds aan een gemeente zijn gekoppeld die buiten de regio valt, wordt niet expliciet als knelpunt ervaren door de TuVo, maar staat het programma dat zij aanbieden wel in de weg. Bij deze personen kan geen gemeentebezoek plaatsvinden. Goede samenwerkingsafspraken met het COA over de in- en uitstroom ontbreken klaarblijkelijk. Het valt de TuVo op dat de bovenstaande twee knelpunten vooral voorkomen bij gezinshereniging. Het doet een beroep op het improvisatievermogen van stichting INLIA, omdat zij de bewoners hier niet de dupe van willen laten zijn. In de praktijk betekent dit echter wel extra werk en daaraan gerelateerde stress.

Samenwerking tussen TuVo en gemeenten van uitplaatsing en lokale organisaties

TuVo-medewerkers ervaren dat de samenwerking met de uitplaatsingsgemeenten verschilt. Factoren die hierop van invloed zijn, zijn:

- Het aantal vrijwilligers dat in de desbetreffende gemeenten ingezet kan worden bij de opvang en begeleiding van de statushouder in de gemeente: indien er weinig vrijwilligers ter beschikking staan, kan het voorkomen dat stichting INLIA zaken moet regelen die eigenlijk niet (meer) in het takenpakket vallen. Maar ook de aanwezigheid van genoeg vrijwilligers geeft geen garantie voor een goede samenwerking: zij lijken niet altijd voldoende toegerust om de begeleiding op te pakken, wat betekent dat er veel kwaliteitsverschil zit tussen de vrijwilligers.
- De bereidheid van de gemeente om een doorgaande lijn te bewerkstelligen: de TuVo verschaft per bewoner informatie aan de gemeente, zoals relevante persoonlijke informatie, medische omstandigheden, maandelijks bijgehouden voortgangsrapportages waarin staat wat er al geregeld is en aan welke onderdelen van de voorinburgering de bewoner heeft deelgenomen. Ondanks deze informatieoverdracht heeft de TuVo het idee dat de gemeente niet altijd voortzet waaraan in de TuVo reeds begonnen is.
- De onduidelijkheid bij de gemeente omtrent de TuVo-organisatie: omdat gemeenten die bewoners uit de TuVo ontvangen ook vaak bewoners uit reguliere azc's ontvangen, verwachten gemeenten gelijke procedures. Om die reden krijgt de TuVo regelmatig de vraag vanuit gemeenten om een B12-formulier op te sturen (een officiële uitschrijving van het COA), maar dit formulier moet vanuit het COA komen en niet vanuit de TuVo. Hetzelfde geldt voor het Sociaal Medisch Advies (SMA), waarin onder andere vermeld staat of mensen een speciale woning nodig hebben. De gemeenten willen dit snel ontvangen, maar de TuVo kan deze documenten niet leveren. Hieruit blijkt overigens wederom dat de afspraken over taken van de TuVo en die van het COA afstemming behoeven.

Over de samenwerking met de TuVo hebben de gemeenten en de lokale organisaties geen unaniem oordeel. Sommige gemeenten en lokale organisaties zijn tevredener dan andere. Zo benadrukt een van de lokale organisaties dat de samenwerking erg soepel verloopt en deze omschrijft stichting INLIA als proactief, coöperatief, betrokken, humaan en empathisch. De informatievoorziening is beter dan die vanuit het COA. Echter, andere gemeenten en lokale organisatie signaleren knelpunten ten aanzien van:

- De informatievoorziening over de statushouder: een aantal gemeenten en lokale organisaties is van mening dat er vrijwel geen informatievoorziening vanuit de TuVo is bij de uitplaatsing van een statushouder naar de gemeente.¹⁴ Het ontbreken van een goede informatievoorziening staat het creëren van een doorlopende lijn tussen de TuVo en de gemeenten in de weg, omdat gemeenten simpelweg niet goed geïnformeerd zijn over de nieuwe bewoners. Gemeenten geven toe dat er dan in

¹⁴ Dit punt van kritiek lijkt echter niet volledig verwijtbaar te zijn aan het adres van de TuVo, want de informatie die gemeenten krijgen vanuit het azc staat in de klantprofielen die in het TVS staan. De TuVo zou ook graag toegang hebben tot het TVS om informatie aan de elektronische dossiers toe te kunnen voegen, maar daar geeft het COA geen toestemming voor (zie samenwerking tussen TuVo en COA).

- korte tijd veel geregeld moet worden, en dat het dan toch volgens standaardprocedures gaat en dat er niet per casus apart wordt geïnformeerd of bekeken wat er al gedaan is.
- De communicatie en bereikbaarheid van de TuVo: één van de ondervraagde gemeenteambtenaren prijst de bestaande communicatiestructuur die er bestaat tussen het COA en de gemeente, zoals vele contactpersonen en een helpdesk, maar bij de TuVo gaat de communicatie trager, zo is de ervaring. Ook na het aanklaarten hiervan wordt er niet naar een oplossing gezocht.

3.3 Ervaren opbrengsten van de pilot: de verandertheorie in de praktijk

In deze paragraaf zullen we op basis van gesprekken met de verschillende partijen de ervaren opbrengsten ten aanzien van de centrale onderdelen van de verandertheorie beschrijven. Het langetermijndoel van de pilot is dat de sociale landing soepel verloopt voor statushouders en samenleving. Om dat te realiseren worden de volgende middellangetermijnveranderingen beoogd: een doorlopende lijn in begeleiding van statushouders van TuVo naar de gemeenten en het creëren van wederzijds begrip tussen statushouder en de Nederlandse bevolking.

Doorlopende lijn in begeleiding

Om een doorlopende lijn in de begeleiding te realiseren is het van belang dat lokale organisaties voorbereid zijn op de komst van de statushouder naar de gemeenten. De TuVo zet daarom in op het kennismaken met de gemeente van uitplaatsing en het realiseren van een warme overdracht.

Wij hebben gesprekken gevoerd met betrokkenen binnen de gemeenten van uitplaatsing, onder wie ook de medewerkers van de lokale organisaties die de maatschappelijke begeleiding binnen die gemeenten vormgeven. Uit onze gesprekken met betrokkenen blijkt dat het bij hen niet bekend is dat de TuVo-bewoners voor hun uitplaatsing al kennismaken met de nieuwe gemeente en nieuwe contacten leggen. Dit wordt geïllustreerd aan de hand van de volgende opmerking door een medewerker van een van de geselecteerde uitplaatsingsgemeenten: *“Ik ben een paar keer uitgenodigd om namens de gemeente aanwezig te zijn bij de uitreiking van een participatieverklaring, maar bij deze uitreiking hebben de bewoners geen idee wie ik ben. Er is namelijk nog geen contact geweest tussen de statushouders en onze gemeente. Het idee zou zijn dat er vast gekeken werd bij sportverenigingen, kerken, sportverenigingen, vrijwilligerswerk, maar dat is niet het geval.”* Geen van de betrokkenen binnen de gemeente of betrokkenen die verantwoordelijk zijn voor de maatschappelijke begeleiding binnen die gemeenten is op de hoogte van vroegtijdige gemeentebezoeken door TuVo-bewoners, zodat er – op een eerder moment dan op een azc – begonnen kan worden met integratie en participatie. Ook de bewoners die wij hebben gesproken en van wie de gemeente van uitplaatsing al bekend is, geven aan nog niet op gemeentebezoek te zijn geweest. Eén van de vrijwilligsters met wie is gesproken zei gemeentebezoeken af te leggen met een aantal gezinnen uit de TuVo, maar dit gebeurt in de meeste gevallen niet (zie ook paragraaf 3.2).

Over de warme overdracht (ook een interventie van de TuVo) verschillen de meningen. Hoewel er een gemeente is die zegt inderdaad via een warme overdracht informatie vanuit de TuVo te ontvangen, zijn er ook gemeenten die vinden dat deze warme overdracht niet bestaat. De gemeenten verwachten een up-to-date elektronisch dossier over de statushouder, maar bij TuVo-bewoners is dit doordat men geen toegang heeft tot TVS vaak niet bijgewerkt. De gemeenten verkrijgen de informatie over ex-bewoners van de TuVo op een andere manier dan de informatie over ex-bewoners van de azc's. Omdat deze informatie onvolledig is, wordt er voor nieuwe bewoners van een gemeente vaak een standaardtraject opgestart, waarin niet precies wordt gekeken naar wat iemand in de voorbije maanden heeft gedaan. Overigens kunnen gemeenten natuurlijk zelf ook een proactievere houding innemen wanneer bekend is dat een statushouder naar de gemeente komt, het contact hoeft niet alleen vanuit de TuVo geïnitieerd te worden.

Samenvattend betekent dit dat de twee interventies die zouden moeten bijdragen aan de kortetermijnverandering dat lokale organisaties goed voorbereid zijn op de komst van een statushouder naar de gemeente, niet uitgevoerd worden op een manier waarop de nieuwe bewoners en de nieuwe gemeenten

er het meest van profiteren. Zowel de medewerkers van stichting INLIA als de respondenten die werkzaam zijn bij de uitplaatsingsgemeenten vinden dat er geen sprake is van een doorlopende lijn vanuit de TuVo naar de gemeente.

Wederzijds begrip tussen statushouder en de Nederlandse bevolking

Om wederzijds begrip te bevorderen is het volgens de theory of change belangrijk dat statushouders inzicht in en basale kennis hebben van de Nederlandse taal en cultuur en dat statushouders en burgers met elkaar in contact komen. Om dat te realiseren heeft de TuVo een uitgebreid activiteitenprogramma opgezet: NT2-les, TuVo Talks en daarnaast vele sociale activiteiten.

Over het algemeen zijn de bewoners positief over de NT2-lessen, al vinden sommige bewoners dat ze sneller zouden kunnen leren als er meer lesuren per week zouden zijn. Over de inhoud van de TuVo Talks verschillen de meningen. De hoogopgeleide TuVo-bewoners die wij spraken vonden de lessen te basaal en soms een beetje belerend. Zij hadden er bijvoorbeeld geen behoefte aan om gewezen te worden op basale kennis omtrent omgangsvormen (zoals hoe ze zich moeten gedragen jegens andere mensen, b.v. het zwaaien naar de buurman als je die op straat ziet). Dat zouden ze namelijk in het land van herkomst ook doen en heeft niet zo veel te maken met Nederland. Daarentegen hebben ze meer behoefte aan verdiepende kennis omtrent bijvoorbeeld het Nederlandse rechtssysteem. Een ander punt van kritiek op de TuVo Talks is dat de hoogopgeleiden vinden dat het sneller zou kunnen: er wordt te veel herhaald en per les te weinig vooruitgang geboekt. Ook hadden zij graag meer voorbereiding ontvangen over hun uitplaatsingsgemeenten. Zoals een van hen omschreef: *“Ze hebben me voorbereid op het leven in Nederland, maar niet op het leven hier, in deze gemeente.”* Bij de minder hoog opgeleide TuVo-bewoners speelde deze kritiek niet: zij waren blij met de praktische instructies over omgangsvormen.

Hoewel er vele sociale activiteiten in het TuVo-programma opgenomen zijn en ook worden aangeboden (zoals naailessen, spelletjesavonden, koken met Oud & Nieuw, kerststukjes maken, fietsen en zwemmen), lieten de (ex-)bewoners weten zich regelmatig te vervelen. Zij zeiden naast de NT2-lessen en de TuVo Talks niet veel te doen te hebben. Deze discrepantie kan verschillende oorzaken hebben: (1) de activiteiten sluiten niet aan bij de interesses van de bewoners, waardoor zij hieraan niet deelnemen; (2) de activiteiten worden minder vaak aangeboden dan door de bewoners gewenst is; (3) niet alle bewoners zijn van alle activiteiten op de hoogte. Wat betreft dat laatste punt constateerden we bijvoorbeeld dat niet alle bewoners op de hoogte zijn van de mogelijkheid om op een sportschool in Tynaarlo gratis te sporten en dat er met een bijdrage uit het sportfonds gesport kan worden bij een lokale sportvereniging. Overigens is de ervaring van INLIA dat het sporten bij een vereniging niet alleen door onbekendheid niet vaak gebeurt, maar ook omdat veel verenigingen geen inschrijvingen doen van mensen die voor een korte periode komen sporten.

Stichting INLIA wil in de komende maanden overigens inzetten op verdere programmaontwikkeling, waar ze in de afgelopen maanden vanwege capaciteitsproblemen niet aan toegekomen zijn. De uitvoering van het programma is ook afhankelijk van financiering: als er meer ruimte in het budget is, kunnen er meer activiteiten worden uitgevoerd. Ze zijn erg afhankelijk van giften.

Idealiter zou er, om wederzijds begrip tussen statushouders en de Nederlandse bevolking te kweken, meer contact zijn tussen deze groepen. Uit de gesprekken met de bewoners leiden wij af dat deze contacten vooral gelimiteerd zijn tot die met de vrijwilligers en medewerkers van stichting INLIA. In het geval van minderjarige statushouders en kansrijke asielzoekers geldt uiteraard dat zij wel contacten hebben met de lokale gemeenschap via de onderwijsinstelling.

3.4 Succesfactoren en aandachtspunten

Met alle reeds genoemde partijen én met huidige en ex-bewoners van de TuVo hebben wij de succesfactoren en de aandachtspunten van de TuVo besproken.

Succesfactoren: betrokkenheid en sociale veiligheid

Zo goed als alle geïnterviewden staan achter het idee van de TuVo: de betrokkenheid en empathie van de medewerkers en vrijwilligers van stichting INLIA worden door iedereen geroemd. De geïnterviewde bewoners van de TuVo hebben zonder uitzondering een voorkeur voor verblijf op de TuVo (ten opzichte van het azc), maar wel alleen mits de faciliteiten verbeteren. Deze voorkeur voor verblijf op de TuVo komt volgens hen voort uit de kleinschaligheid, die ervoor zorgt dat zij een prettig contact hebben met de medewerkers en vrijwilligers op de TuVo. Dit was op het azc niet altijd het geval. Verder prefereren de bewoners de kleinschalige TuVo omdat deze in vergelijking met het azc minder criminaliteit voortbrengt, wat zowel voor de bewoners als voor de vrijwilligers en medewerkers van stichting INLIA positief is. De kleinschaligheid van de TuVo en het handelen op basis van wederzijds respect en vertrouwen maakt dat de TuVo, in tegenstelling tot azc's, geen gebruik maakt van camera's, slagbomen of ander-soortige vormen van beveiliging. De huidige bewoners voelen zich zeer veilig op de TuVo, terwijl het landelijk gemiddelde onder azc-bewoners op de vraag hoe tevreden bewoners zijn over de veiligheid op de azc's 81,2 procent is (tegen een door het COA gestelde norm van 88,2%) (Inspectie Justitie en Veiligheid, 2018).

Ook de geïnterviewde ex-bewoners kijken positief terug op het contact met de vrijwilligers op de TuVo en één van hen hechtte daarnaast veel waarde aan het contact met medebewoners. Deze ex-bewoner omschreef de TuVo als 'een kleine familie' en is nog steeds bevriend met andere ex-bewoners. Ook de respondenten die werkzaam zijn binnen uitplaatsingsgemeenten kijken positief aan tegen kleinschalige opvang. Zij ervaren de opvang als humaan: de bewoners van de TuVo zijn geen nummertjes zoals op een azc (meer) het geval is. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat wanneer gemeenten bellen naar de TuVo om meer informatie te verkrijgen over een ex-bewoner, het dan snel duidelijk is over wie het gaat, terwijl dat op het azc lang niet altijd zo is. De gemeente Tynaarlo merkte daarnaast op dat kleinschaligheid er ook voor heeft gezorgd dat er draagvlak onder de lokale bevolking bestond voor de opvang van statushouders.

Aandachtspunt: kwetsbaarheid organisatie als gevolg van kleinschaligheid

Kleinschaligheid kent echter ook nadelen. Verschillende respondenten benoemen dat de kleinschaligheid de organisatie kwetsbaar maakt in termen van personele capaciteit (aantrekking personeel, vrijwilligers). Stichting INLIA erkent dat dit een aandachtspunt is en wil dit onder andere aanpakken door een open dag te organiseren voor iedereen uit de bredere omgeving. Het doel van die open dag is een actieve werving om meer vrijwilligers aan zich te binden.

Aandachtspunt: geografische schaal van opvang in de regio

Wat betreft opvang in de regio wordt de geografische spreiding door gemeenten en lokale organisaties genoemd als aandachtspunt. Dit houdt in dat de uitplaatsingsgemeenten de TuVo niet als regionaal zouden willen omschrijven. Zij stellen alle dat daadwerkelijke regionale opvang, opvang zou zijn in de uiteindelijke gemeente van uitplaatsing. Dat zou inhouden dat bewoners van de TuVo alleen uitgeplaatst zouden moeten worden in de gemeente Tynaarlo. Er is een uitplaatsingsgemeente die zegt: "Idealiter zouden kinderen bij opvang in de regio op dezelfde basisschool kunnen blijven, daar is nu geen sprake van." Een andere uitplaatsingsgemeente zegt hierover: "Wij hebben een azc op eigen grondgebied staan terwijl de TuVo op 60 km afstand staat." Dit betekent dat de TuVo voor veel uitplaatsingsgemeentes verder weg staat dan een regulier azc. Deze relatief grote afstand is wellicht ook een reden waarom de uitvoer van gemeentebezoeken en de warme overdracht niet tot zijn recht komen. Gemeenten vinden dat de echte inburgering pas kan beginnen als mensen in de gemeente van uitplaatsing wonen en niet daarvoor.

Aandachtspunt: professionaliteit van begeleiding in relatie tot zelfredzaamheid en voorbereiding op wonen in de gemeente

Een aantal uitplaatsingsgemeenten en actieve lokale organisaties binnen de uitplaatsingsgemeenten merken op dat de medewerkers en de vrijwilligers op de TuVo wellicht te betrokken zijn bij het wel en wee van de bewoners. Deze betrokkenheid leidt ertoe dat er van een doorlopende lijn geen sprake kan zijn, omdat gemeenten die intensieve begeleiding niet kunnen en ook niet willen geven. Gemeenten zetten meer in op zelfredzaamheid dan de TuVo doet. Het risico van dit verschil is dat statushouders na uitplaatsing in een gat vallen, omdat zij in de gemeente niet zo intensief begeleid kunnen worden als op de

TuVo. De overgang is volgens uitplaatsingsgemeenten en lokale organisaties nu te groot tussen de begeleiding op de TuVo en de begeleiding in de uitplaatsingsgemeente.

Aandachtspunt: beschikbare faciliteiten

De bewoners noemen de beschikbare faciliteiten als een aandachtspunt van de TuVo. Diegenen die ook op een azc hebben gewoond vinden dat de faciliteiten op het azc beter waren, met name voor gezinnen. De bewoners die wij spraken benoemen het wonen met de gehele familie op één kamer als kritiekpunt en stellen dat zij op het azc veel meer ruimte tot hun beschikking hadden. Bovendien hadden zij op het azc ook de beschikking over een koelkast en een televisie, terwijl die op de TuVo alleen aanwezig zijn in een gezamenlijke ruimte en die faciliteiten moeten gedeeld worden met anderen. Ze vinden het onprettig dat ze op de TuVo niet eens handen kunnen wassen op hun eigen kamer. Volgens de geïnterviewde bewoners is er niet alleen binnen, maar ook buiten op een azc meer ruimte. Zo was er op de azc's waar zij eerder gewoond hadden een sportveld, maar op de TuVo niet. Ook is de ervaring van de personen met wie gesproken is dat kinderen op het azc de beschikking hebben over een eigen speelveld en over meerdere kamers waarin zij kunnen spelen. Op de TuVo is één speelkamer waarin geen onderscheid gemaakt wordt tussen de verschillende leeftijdsgroepen. Ook de ex-bewoners die we hebben gesproken vonden dat de faciliteiten te wensen overlieten. Zij vonden dat het onprettig was om met zo veel mensen zo weinig voorzieningen te delen en dat hierover soms onderlinge onenigheid ontstond.¹⁵

¹⁵ Overigens blijkt uit het onderzoek 'Leefomstandigheden van kinderen in asielzoekerscentra en gezinslocaties' dat tussen juli 2017 en maart 2018 is uitgevoerd door bureau Avance in gezamenlijke opdracht van de Werkgroep Kind in azc en het COA, dat bewoners op een azc ook vaak woonruimtes en voorzieningen (douche, toilet, keuken, enz.) moeten delen met niet-gezinsleden en dat er geen sprake is van een afwisselend activiteiten aanbod dat ieder kind en iedere jongere genoeg keuzemogelijkheden biedt om meer dan één keer per week mee te doen. Ook blijkt dat niet alle azc's de beschikking hebben over sportvelden, of (meerdere) speelkamers.



Samenvatting en conclusies

4

4 Samenvatting en conclusies

Het kabinet werkt aan een flexibeler en efficiënter asielsysteem. Kleinschalige opvang en directe focus op integratie en participatie van statushouders en kansrijke asielzoekers is een van de pijlers uit de nieuwe aanpak. De kleinschalige opvangvoorziening in Tynaarlo (de TuVo 2.0), uitgevoerd door Stichting INLIA, fungeert als proeftuin om te bezien in welke mate deze kleinschalige opvangvoorziening aansluit bij de doelstelling die het kabinet stelt in het kader van het flexibele asielstelsel. Om hier meer inzicht in te krijgen is een plan- en procesevaluatie van de TuVo 2.0 uitgevoerd. Voor de planevaluatie is een documentstudie gedaan en zijn interviews gehouden met verschillende betrokken partijen (INLIA, COA en het ministerie van Justitie en Veiligheid) om inzicht te krijgen in de achtergrond en de opzet van de pilot. Daarnaast is in een werksessie samen met de ontwikkelaars en uitvoerders van INLIA de Theory of Change van de TuVo 2.0 gereconstrueerd, die inzicht geeft in de doelen en de noodzakelijke veranderingen die nodig zijn om deze doelen te bereiken. Ook is ter reflectie op de opzet (en verandertheorie) van de TuVo 2.0 een beknopte literatuurverkenning naar werkzame elementen ten aanzien van opvang en vroege integratie van statushouders verricht. Voor de procesevaluatie zijn kwantitatieve gegevens verzameld over de aantallen en kenmerken van de bewoners in de TuVo 2.0 en zijn interviews gehouden met diverse respondenten over de uitvoering van de pilot in de praktijk en de ervaren opbrengsten. We spraken met (ex-)bewoners van de TuVo, met vrijwilligers en medewerkers van INLIA, met vertegenwoordigers van de gemeente in drie gemeenten in de regio en met vertegenwoordigers van lokale organisaties die betrokken zijn bij de begeleiding en ondersteuning van statushouders in die gemeenten, en wederom met het COA; in totaal ging het om drie groepsgesprekken en 11 individuele interviews.

In dit slothoofdstuk presenteren wij een beknopte samenvatting van de pilot TuVo 2.0, de belangrijkste bevindingen en conclusies, en aandachtspunten bij een eventuele doorontwikkeling.

4.1 Samenvatting

Doelstelling en opzet van de pilot TuVo 2.0

De pilot TuVo 2.0, gevestigd in Eelde (gemeente Tynaarlo) is in juli 2018 van start gegaan. De opzet is om kleinschalige opvang aan te bieden voor statushouders en kansrijke asielzoekers in de buurt van gemeenten die deze statushouders zullen gaan huisvesten, om op die manier al in een vroeg stadium de participatie en integratie van de statushouder in die gemeenten te bevorderen. De pilot beoogt bij te dragen aan de volgende zes doelstellingen:

- het bevorderen van de doorstroom in asielzoekerscentra door snellere uitstroom;
- het bijdragen aan het terugdringen van de noodzaak tot noodopvang van nieuwe asielzoekers;
- het bevorderen van de integratie door het vroegtijdig opstarten van een intensief programma;
- het bewerkstelligen van een vroegtijdige kennismaking met de gemeente en gemeenschap van uitplaatsing;
- het bevorderen van het maatschappelijk draagvlak voor de opname van vluchtelingen;
- het vergemakkelijken van de opname van statushouders door gemeenten.

Samen met stichting INLIA is een verandertheorie opgesteld, waarin het doel van de pilot TuVo 2.0 geformuleerd is als een soepel verloop van de sociale landing voor zowel de statushouders als de samenleving, waarmee een goede basis wordt gelegd voor (op termijn) een succesvolle deelname van de statushouder aan de samenleving. Hierbij dient vermeld te worden dat deze door stichting INLIA opgestelde verandertheorie beperkter is dan de hierboven beschreven zes doelstellingen van de pilot. De beperkte kracht en capaciteit van één enkele TuVo kunnen er namelijk niet voor zorgen dat de eerste twee doelstellingen behaald worden.

Het uiteindelijke doel van een soepel verloop van de sociale landing voor zowel de statushouders als de samenleving wordt getracht te bereiken middels twee aparte, maar elkaar aanvullende, sporen:

- (1) Het eerste spoor beslaat het bevorderen van wederzijds begrip tussen statushouders en de Nederlandse bevolking door statushouders inzicht in en basale kennis over de Nederlandse cultuur en samenleving te verschaffen én door het faciliteren van ontmoeting en contact tussen statushouders en Nederlandse burgers.
- (2) Het tweede spoor richt zich op het realiseren van een doorlopende lijn in de begeleiding van statushouders van opvang naar de gemeenten, waarbij de insteek is dat gemeenten en lokale organisaties

goed voorbereid zijn op de komst van de statushouder naar de gemeente, zodat in het integratietraject voortgebouwd kan worden op hetgeen in de opvang in gang is gezet.

Om deze doelen te bereiken worden verschillende activiteiten en instrumenten ingezet. Voor 'het bevorderen van wederzijds begrip tussen statushouders en de Nederlandse bevolking', worden o.a. Nederlandse taallessen aangeboden en lessen die gaan over de Nederlandse samenleving (TuVo Talks) ten behoeve van het ondertekenen van de participatieverklaring. De participatieverklaring vormt een verplicht onderdeel van het inburgeringstraject en door het aanbieden van deze lessen op de TuVo wordt een deel van het inburgeringstraject dus naar voren gehaald. Daarnaast worden verschillende activiteiten ingezet die ontmoeting moeten stimuleren (Meet & Eat, sport, spelletjesavonden, et cetera) en die kennis en vaardigheden bevorderen door middel van oefenen in de praktijk (o.a. taal, fietsen) en voorlichting rondom diverse thema's (o.a. met betrekking tot gezondheid). Voor 'het realiseren van een doorlopende lijn in de begeleiding van statushouders van opvang naar de gemeenten', wordt ingezet op het vroegtijdig kennismaken met de gemeente van uitplaatsing door het organiseren van gemeentebezoeken en door het realiseren van een warme overdracht vanuit de TuVo naar de gemeente.

Overeenkomsten en verschillen tussen het aangeboden programma op de TuVo en op het azc

Statushouders die in afwachting van hun uitplaatsing naar een gemeente op het azc verblijven kunnen ter voorbereiding deelnemen aan het programma 'Voorbereiding op inburgering'. Tussen de opzet en de uitvoering van het activiteitenprogramma dat op de TuVo wordt aangeboden en de opzet en de uitvoering van het programma op het azc bestaan overeenkomsten en verschillen.

Een belangrijke overeenkomst is dat de centrale onderdelen in beide programma's gevormd worden door Nederlandse taallessen en lessen die kennis moeten verschaffen over de normen, waarden en gebruiken binnen de Nederlandse samenleving. Wat betreft de uitvoering van de programmaonderdelen is er een aanmerkelijk verschil tussen de intensiteit van beide programma's, de thema's die behandeld worden en de wijze waarop de onderdelen uitgevoerd worden. De Nederlandse taallessen en de lessen die gaan over de Nederlandse samenleving zijn intensiever op het azc dan op de TuVo. Op de TuVo wordt er gemiddeld 4 uur per week besteed aan Nederlandse taallessen en in totaal tussen de 15 à 20 uur aan lessen over de Nederlandse maatschappij (TuVo Talks), terwijl er op een azc (op papier) gemiddeld 9 uur per week besteed wordt aan Nederlandse taallessen en in totaal rond de 24 uur aan lessen over de Nederlandse maatschappij (KNM). Hier tegenover staat dat er op de TuVo diverse sociale activiteiten plaatsvinden waarmee in de praktijk wordt geoefend met de Nederlandse taal en op andere manieren kennis wordt gemaakt met de Nederlandse samenleving. Dit maakt dat een equatie van enkel het aantal uren dat wordt lesgegeven niet helemaal een betrouwbare vergelijking oplevert. Wat betreft de thema's die behandeld worden is er ook een verschil waarneembaar tussen beide programma's. Onderwijs en werk zijn vaste onderdelen van het voorinburgeringsprogramma op het azc, terwijl deze twee thema's op de TuVo niet of nauwelijks aan bod komen. Alleen voor statushouders die langer dan het reguliere tien weken durende programma in de TuVo-opvang verblijven, bestaat er de verdiepende versie van de TuVo Talks. Hierin wordt aandacht geschonken aan de voorbereiding op de arbeidsmarkt. Tot slot is een belangrijk punt van verschil dat de activiteiten op de TuVo, waaronder de TuVo Talks en de Nederlandse taallessen, (hoofdzakelijk) worden uitgevoerd door vrijwilligers die niet allemaal gecertificeerd zijn. Op het azc worden de lessen gegeven door NT2-docenten of door personen die daarvoor in opleiding zijn.

Capaciteit, bezettingsgraad en kenmerken van de bewoners

In de TuVo 2.0 is plaats voor maximaal 70 bewoners. Het exacte aantal bewoners dat tegelijkertijd gehuisvest kan worden is afhankelijk van de (gezins)samenstelling in verband met de kamerindeling. In de periode september 2018 tot 1 februari 2020 is de maximale bezetting nooit helemaal gerealiseerd en varieert deze meestal tussen circa 50 en 60 bewoners, met een enkele uitschieter naar boven en beneden. De gemiddelde bezettingsgraad is 82 procent. Cumulatief hebben er sinds de start van TuVo 2.0 tot de peildatum (1 februari 2020) 220 bewoners gewoond op de TuVo.

De meeste TuVo-bewoners zijn afkomstig uit Syrië, Afghanistan en Turkije. De TuVo huisvest veel gezinnen; ruim de helft verblijft met zijn/haar gezin in de TuVo en twee op de vijf TuVo-bewoners zijn minderjarige kinderen. Een deel (circa 10 procent) van de geplaatste bewoners zijn nareizigers en relocanten/hervestigers.

Hoewel TuVo 2.0 ook nadrukkelijk is opengesteld voor kansrijke asielzoekers, is hun aandeel in de praktijk zeer beperkt (slechts 4% van het totaal aantal bewoners sinds de start van de TuVo). Er zijn door het COA nauwelijks kansrijke asielzoekers geplaatst op de TuVo. Bovendien verbleven de kansrijke asielzoekers die uiteindelijk wel geplaatst zijn al enige tijd in Nederland; van een snelle plaatsing van kansrijke asielzoekers vanuit de Proces-en opvanglocatie naar de TuVo was geen sprake. Met name voor kansrijke asielzoekers zou een snelle plaatsing in de TuVo winst moeten opleveren omdat eerder aangevangen kan worden met het stimuleren van integratie en participatie in de lokale samenleving. Daar is in de praktijk dus nauwelijks ervaring mee opgedaan vanwege het beperkte aantal plaatsingen van kansrijke asielzoekers.

Uitvoering van de pilot

De wijze van toeleiding naar de TuVo gebeurt op basis van selectie door het COA. In theorie is het uitgangspunt voor de selectie is dat de geplaatste bewoners gekoppeld zijn aan een gemeente in de regio en dat er geen bewoners worden geselecteerd bij wie sprake is van zware psychische problematiek. In de praktijk blijkt echter dat aan dit eerste criterium niet altijd wordt voldaan, wat resulteert in een relatief hoog aantal uitplaatsingen naar ver weg gelegen gemeenten (buiten de drie noordelijke provincies). Het blijkt hier vaak te gaan om nareizigers. In die gevallen opteert het COA ervoor om, hoewel de ver weg gelegen uitplaatsingsgemeente reeds bekend is, deze nareizigers in de TuVo te plaatsen. Een belangrijke reden die hiervoor door het COA wordt aangevoerd, is het beperken van het aantal schakels in het huisvestingsproces voor deze personen: zij kunnen rechtstreeks naar de TuVo en hoeven niet eerst in een azc te verblijven. Overigens strookt deze plaatsing van nareizigers niet met het gezinsherenigingsbeleid waarbij nareizigers in principe worden opgevangen in een azc in de buurt van de referent. Met de plaatsing op de TuVo zal toch een extra verhuizing nodig zijn wanneer nareizigers zich voegen bij hun gezinslid.

Hoewel de meeste bewoners binnen de drie noordelijke provincies zijn uitgeplaatst, is de afstand tussen de TuVo en de uitplaatsingsgemeente in de praktijk nog vrij groot. Dit staat een vroege participatie en integratie van de statushouder in de gemeente in de weg. Opvallend is tevens dat er ten tijde van TuVo 2.0 geen uitplaatsingen zijn gedaan naar de gemeente Tynaarlo zelf, die de TuVo huisvest. De reden hiervoor is dat deze gemeente al aan de taakstelling had voldaan door statushouders uit omliggende azc's te huisvesten.

Uit de procesevaluatie blijkt tevens dat de activiteiten uit het programma van de TuVo niet allemaal volledig uitgevoerd worden zoals beoogd. Zo is het gemiddeld aantal uren dat aan Nederlandse les wordt besteed fors minder dan wat in het programma staat beschreven. Aanvankelijk was het de bedoeling om 9 uur per week aan NT2-les te besteden, maar in de praktijk is dit lastig haalbaar is gebleken. De ervaring heeft geleerd dat het beter werkt om in kleine groepen les te geven gedurende maximaal anderhalf uur. In kleine groepjes is er veel ruimte voor persoonlijke aandacht en begeleiding. Ook speelt de samenstelling van de gezinnen hierbij een rol: in de vele gezinnen met kleine kinderen kunnen ouders niet gelijktijdig deelnemen aan de lessen, met als gevolg dat de lessen korter zijn gemaakt. Deze verkorting van de NT2-lestijd wordt (deels) gecompenseerd door de aangeboden activiteiten waarbij Nederlands de voertaal is. Stichting INLIA zegt: *"Het aantal directe lesuren bedraagt dan wel niet de oorspronkelijk gewenste 9 uur maar we komen met het gehele (taal)programma wel een eind in die richting."* De TuVo Talks en de sociale activiteiten worden wel grotendeels uitgevoerd zoals beoogd, maar ook hier geldt dat sommige onderdelen nog nader worden uitgewerkt. Het betreft onder andere het integreren van meer praktijkoefening in de bestaande lessen (uitstapjes, begeleiding bij fietsen), maar ook het verder uitwerken van aandacht voor werk, stages, en vrijwilligerswerk (al is de verblijfsduur in de TuVo wellicht te kort om hier echt serieus mee aan de slag te gaan).

Tot slot krijgt ook het onderdeel kennismaken met de gemeente van uitplaatsing door het bezoeken van de gemeenten en relevante lokale organisaties onvoldoende vorm. Dit gebeurt maar bij ongeveer een kwart van alle uitplaatsingen. INLIA organiseert deze bezoeken pas op het moment dat duidelijk is in welke wijk of buurt de statushouders zullen gaan wonen. Vaak is echter de periode tussen de ondertekening van het huurcontract en het moment van verhuizen dermate kort dat het niet lukt om een bezoek te organiseren. Dit is ook de reden dat geen van de bewoners die wij spraken op bezoek is geweest bij de gemeente waaraan zij gekoppeld zijn. Een belangrijk aspect van verandertheorie van de TuVo wordt dus maar beperkt in praktijk gebracht.

Voor een goede uitvoering van de pilot is een adequate samenwerking tussen COA, TuVo en gemeenten, die allemaal een eigen rol hebben in het traject, belangrijk. Uit het onderzoek blijkt dat de communicatie en informatievoorziening tussen TuVo en COA en tussen TuVo en uitplaatsingsgemeente niet optimaal verlopen. Het feit dat de TuVo geen inzicht heeft in TVS (het informatiesysteem van het COA) bemmert een goede overdracht van de statushouder vanuit het COA naar de TuVo en van de TuVo naar de gemeente. De TuVo heeft niet altijd goed zicht op de achtergrond en situatie van de geselecteerde bewoner, waardoor zij de komst van deze bewoner niet goed kunnen voorbereiden. Daarnaast kan de informatie die de TuVo optekent over de statushouders niet worden toegevoegd aan TVS. De TuVo houdt wel haar eigen dossiers bij en deze informatie gaat ook naar de gemeente, maar er is geen sprake van één dossier waarin alle relevante informatie staat. In de praktijk blijkt dat gemeenten daarom vaak een 'standaardtraject' starten zonder goed kennis te nemen van wat er in de TuVo is gebeurd, waardoor van een doorlopende leerlijn niet echt sprake is.

Een ander uitvoeringsknelpunt dat uit het onderzoek naar voren kwam is de kwaliteit van de voorzieningen op de TuVo. Bewoners laten zich kritisch uit over de beschikbare faciliteiten (keukens, ruimtes voor kinderen, mogelijkheden om te sporten, et cetera). Bewoners die ook in een azc verbleven zijn over het algemeen positiever over de faciliteiten op het azc. Ondanks deze kritiekpunten gaven zij overigens toch een voorkeur aan opvang op de TuVo vanwege de persoonlijke aandacht en sociale veiligheid die zij in deze kleinschalige opvang ervaren. Die sociale veiligheid blijkt ook uit het feit dat er in de afgelopen jaren nauwelijks sprake is geweest van incidenten in de TuVo. Er is dan ook geen aparte beveiliging nodig geweest.

Resultaten en ervaren opbrengsten

Een van de intermediaire doelen is dat statushouders basale kennis van de Nederlandse taal verkrijgen en kennis opdoen over de Nederlandse samenleving. Uit de kwantitatieve gegevens blijkt dat bijna alle volwassen bewoners van de TuVo (97%) deelnemen aan de Nederlandse lessen en de TuVo Talks. Dit deelnamepercentage ligt hoger dan het deelnamepercentage aan de 'voorinburgering' op het azc. Dit is waarschijnlijk te danken aan de persoonlijke betrokkenheid en inzet van de medewerkers en vrijwilligers van stichting INLIA, die als ze merken dat bewoners niet naar de lessen gaan, hierover het gesprek aangaan met de bewoners en ze proberen te motiveren om toch deel te nemen. Deze persoonlijke betrokkenheid wordt mede mogelijk gemaakt door de kleinschaligheid van de opvang. Van de volwassenen die deelnemen aan de TuVo Talks heeft 56 procent de participatieverklaring ondertekend. Deze statushouders hoeven dit onderdeel van het inburgeringstraject dus niet meer in de uitplaatsingsgemeente te doen. De bewoners zijn over het algemeen positief over de Nederlandse lessen, ook al zou de intensiteit voor sommigen wel wat hoger mogen. Over de bijdrage van de TuVo Talks zijn de ervaringen van de bewoners gemengd; hoger opgeleiden lijken minder positief te zijn dan lager opgeleiden. Deze constatering komt overigens overeen met ervaringen met andere oriëntatieprogramma's (vgl. Oostveen e.a. 2018).

Al met al kunnen we constateren dat bewoners met het programma dat geboden wordt op de TuVo (basale) kennis van de Nederlandse taal en cultuur opdoen. Tijdens de verschillende activiteiten op de TuVo krijgen zij ook de mogelijkheid om hun Nederlands in de praktijk te brengen in het contact met de vrijwilligers die actief zijn op de TuVo. Buiten de TuVo hebben de bewoners echter nauwelijks contacten met Nederlanders en ook het kennismaken met de buurt of wijk waarin de statushouders gaan wonen wordt maar in een minderheid van de gevallen gerealiseerd.

De persoonlijke benadering en de betrokkenheid van de vrijwilligers wordt door verschillende partijen als een onderscheidend element van de TuVo gezien. Bewoners benoemen nadrukkelijk dit aspect van de opvang op de TuVo. Ook de betrokkenen in de gemeenten die verantwoordelijk zijn voor de begeleiding en opvang van statushouders na uitplaatsing roemen de betrokkenheid van de vrijwilligers op de TuVo, maar tegelijkertijd zien zij daar ook een valkuil in. De ervaring van sommige gemeenten is dat vrijwilligers de statushouders erg bij de hand zouden nemen en op die manier onvoldoende sturen op zelfredzaamheid. Een soortgelijke intensieve vorm van begeleiding kunnen en willen de gemeenten en lokale organisaties niet geven, waardoor de overgang naar het wonen in de gemeente erg groot kan zijn en er in die zin geen sprake is van een doorgaande lijn tussen opvang en gemeente.

4.2 Overkoepelende conclusies en aandachtspunten

Uit het literatuuronderzoek blijkt dat de opzet van de TuVo op veel punten aansluit op wat er bekend is over werkzame elementen van vroege integratie. Zo omvat het programma op de TuVo de uit de literatuur bekende werkzame elementen: regionale plaatsing; warme overdracht en doorlopende leerlijn, kleinschaligheid (indirect via lokaal draagvlak); sociale integratie middels kennismaking met de samenleving; en een vroege start met de participatie en integratie. De praktische uitwerking van de pilot is echter niet helemaal gegaan zoals beoogd. Met name het voorbereiden van de statushouders op en het kennismaken met de uitplaatsingsgemeente is onvoldoende van de grond gekomen en er is nog nauwelijks sprake van een doorlopende lijn vanuit de TuVo naar de gemeente. Hoewel de uitvoering van de pilot niet op alle onderdelen zo is uitgevoerd als verwacht en er zeker verbetermogelijkheden zijn, laten de ervaringen van de TuVo ook zien dat het mogelijk is om als ngo een kleinschalige opvang te organiseren waar bewoners in een sociaal veilige omgeving een eerste start kunnen maken met integratie. Dit heeft INLIA kunnen organiseren binnen een bestaand opvangsysteem waarin de omstandigheden voor de uitvoering van de pilot niet altijd gunstig waren, zoals het niet hebben van toegang tot informatiesystemen en de plaatsing van bewoners die gekoppeld zijn aan een gemeente (ver) buiten de regio.

Wanneer we kijken naar de doelstellingen waaraan de pilot beoogde bij te dragen dan zien we dat de pilot vooral heeft bijgedragen aan het vroegtijdig opstarten van een (intensief) programma ter bevordering van de integratie van statushouders. Voor de doelstellingen met betrekking tot het bewerkstelligen van een vroegtijdige kennismaking met de gemeente en gemeenschap van uitplaatsing en het vergemakkelijken van de opname van statushouders door gemeenten, geldt dat deze niet of in beperkt mate gerealiseerd zijn. Ten aanzien van het bevorderen van het maatschappelijke draagvlak voor de opname van vluchtelingen zijn gemeenten en lokale organisaties van mening dat de kleinschaligheid van de opvang bijdraagt aan het draagvlak voor opvang, maar dit aspect is in dit onderzoek niet nader onderzocht.

Het is niet mogelijk om aan de hand van één specifieke pilot met een innovatieve werkwijze al definitieve lessen te trekken over de (on)mogelijkheden en opbrengsten van kleinschalige opvang van (kansrijke) asielzoekers en statushouders. Wel komt uit deze evaluatie een aantal aandachtspunten naar voren die relevant zijn bij een verdere doorontwikkeling van de pilot en de uitwerking van regionale opvangfaciliteiten. Hieronder benoemen we de belangrijkste aandachtspunten.

⇒ *Heldere afspraken en afstemming tussen TuVo en COA nodig*

De huidige opzet waarin er twee partijen betrokken zijn bij de opvang van de statushouders in de TuVo (het COA en de TuVo) zorgt bij bewoners maar ook bij gemeenten voor onduidelijkheid. Voor sommige (juridische) vragen moeten statushouders namelijk nog steeds een beroep doen op het COA, terwijl voor de dagelijkse begeleiding de TuVo in de lead is. Ook voor gemeenten is die gedeelde verantwoordelijkheid soms verwarrend, zij verwachten dan informatie over een statushouder van de TuVo, maar de TuVo kan die informatie niet geven omdat dit tot de verantwoordelijkheid van het COA behoort. Het is belangrijk om deze processen te stroomlijnen en hierover helder te communiceren naar relevante partijen, zodat er geen misverstanden over ontstaan.

⇒ *Bundeling van de informatie over de statushouder in één systeem belangrijk*

Doordat de informatie over de statushouder niet in één systeem gebundeld is, belemmert dit de goede overdracht van de statushouder tussen verschillende betrokken partijen. Dit komt het creëren van een doorlopende lijn niet ten goede. Een belangrijk knelpunt is dat de TuVo geen toegang heeft tot TVS. Hierdoor beschikt de TuVo niet altijd over alle relevante informatie over een statushouder wanneer deze geplaatst wordt op de TuVo. Deze ontzegging tot het TVS leidt er ook toe dat de overdracht vanuit de TuVo naar de uitplaatsingsgemeenten niet altijd soepel verloopt. Gemeenten zijn gewend in dit systeem te kijken voor een bijgewerkte versie van het dossier en verwachten gelijke procedures tussen statushouders vanuit azc's en statushouders vanuit de TuVo. Bundeling van de informatie in één systeem waar de betrokken partijen toegang toe hebben, lijkt gewenst.

⇒ *Kleinere geografische schaal van opereren wenselijk*

Om echt te starten met het voorbereiden op en kennismaken met de gemeente van uitplaatsing is het belangrijk dat bewoners gekoppeld zijn aan gemeenten die geografisch dicht bij de TuVo liggen. Nu betekent regionale uitplaatsing regelmatig een afstand van 50 tot 60 kilometer. Die afstand is te groot om al uitgebreid kennis te kunnen maken met de uitplaatsingsgemeente en een start te maken met de integratie aldaar. Opvang dicht bij de gemeente van uitplaatsing impliceert een fijnmaziger net van kleinschalige opvangvoorzieningen. Wat een logisch en realistisch schaalniveau is, zou nader moeten worden vastgesteld.

⇒ *Uitplaatsingsgemeente sneller betrekken bij statushouder*

De warme overdracht naar de gemeente komt nog onvoldoende tot stand en in de praktijk maken betrokkenen in de gemeente pas kennis met de statushouder na huisvesting in de gemeente. Niet alleen de TuVo is hiervoor verantwoordelijk. Gemeenten zouden, zeker in het kader van de nieuwe Wet inburgering waarin zij de regie over inburgering krijgen, al eerder contact kunnen opnemen met de aan hen gekoppelde statushouders op de TuVo. De gemeente heeft dus zelf ook de verantwoordelijkheid om met de statushouder aan de gang te gaan. Een coördinator/klantmanager die een statushouder gedurende het gehele traject volgt kan bijdragen aan het creëren van een doorlopende lijn vanuit de TuVo naar de gemeente.

⇒ *Aandacht voor uitvoering van het programma*

Wat betreft de activiteiten die op de TuVo worden aangeboden zien we verbeterpunten ten aanzien van de intensiteit van het programma. Dit betreft met name de intensiteit van de Nederlandse taallessen, maar ook het aanbod van andere activiteiten. Bewoners zeggen regelmatig onvoldoende bezigheden te hebben. Het zou goed zijn om bij de bewoners te verkennen aan wat voor activiteiten en cursussen zij de meeste behoefte hebben. Hoewel lastig te organiseren vanwege de geografische afstand, zou ook meer ingezet moeten worden op bezoeken aan de gemeenten voorafgaand aan de plaatsing. Dit specifieke element van de TuVo-aanpak komt nu onvoldoende uit de verf. Tot slot lijkt ook aandacht voor de kwaliteit van de huisvesting gewenst.

⇒ *Bevorder de instroom van kansrijke asielzoekers*

Regionale opvang in kleinschalige voorzieningen van kansrijke asielzoekers is een belangrijk speerpunt in de flexibilisering van het asielsysteem. Het maakt het mogelijk om een snelle start te maken met integratie dicht bij de gemeente voor asielzoekers met een grote kans op verblijf in Nederland en het sluit tevens aan bij de behoefte aan (meer en flexibele) opvanglocaties. Het feit dat er nauwelijks kansrijke asielzoekers zijn opgevangen in de TuVo is wat dat betreft een gemiste kans en sluit niet aan bij het in het programma Flexibilisering asielketen aangekondigde voornemen om asielzoekers met (een grote kans op) een ingewilligd asielverzoek op te vangen in de buurt van de gemeente van huisvesting.

⇒ *Verbeter de juiste plaatsing van bewoners op de TuVo*

Het plaatsen van bewoners op de TuVo die gekoppeld zijn aan een gemeente elders in het land belemmert de vroegtijdige start van integratie in de lokale samenleving en daarmee de effectiviteit van de geboden opvang in de tussenvoorziening. Daar waar dit nareizigers betreft strookt dit bovendien niet met het beleid rondom gezinshereniging. Een betere selectie en plaatsing van bewoners die ook daadwerkelijk in de regio gehuisvest zullen gaan worden, is essentieel voor een goede werking van de tussenvoorziening.

⇒ *Breng kosten van verschillende opvangvormen goed in kaart*

Voor een goede afweging ten aanzien van haalbaarheid van kleinschalige regionale opvangvoorzieningen is inzicht in de kosten nodig. Een veel gebruikt argument tegen kleinschalige voorzieningen is dat deze niet kostenefficiënt zouden zijn. In de TuVo wordt echter een ander opvangmodel aangeboden met een ander kostenplaatje. Zo wordt het programma grotendeels gedraaid door vrijwilligers en zijn er geen of nauwelijks kosten voor de beveiliging. De financiering van de TuVo viel buiten de scope van dit onderzoek, maar het zou ten behoeve van verdere beleidsvorming goed zijn om de kosten van de verschillende opvangvormen beter in kaart te brengen.



Summary and conclusion

5

5 Summary and conclusions

The Dutch government is working on a more flexible and efficient asylum system. Small-scale reception and an immediate focus on integration and participation of asylum permit holders and promising asylum seekers are cornerstones of the new approach. The small-scale reception facility in Tynaarlo (the TuVo 2.0), implemented by the INLIA Foundation (*Stichting INLIA*), serves as a testing ground for examining the degree to which this small-scale reception facility is consistent with the objective set by the government in the context of the flexible asylum system. To gain more insight into this, the TuVo 2.0 was subjected to a plan and process evaluation. For the plan evaluation, a document study was done and interviews were held with various involved parties (INLIA Foundation, Central Agency for the Reception of Asylum Seekers [*Centraal Orgaan opvang asielzoekers, COA*] and the Ministry of Justice and Security [*ministerie van Justitie en Veiligheid*]) to obtain insight into the background and design of the pilot project. In addition, in a working session, the Theory of Change of the TuVo 2.0 was reconstructed in collaboration with the developers and implementers of the INLIA Foundation, which provided insight into the goals and the changes required in order to achieve them. A concise literature review of the active elements with respect to the reception and early integration of asylum permit holders was also carried out in order to reflect on the design (and theory of change) of the TuVo 2.0. For the process evaluation, quantitative data was collected regarding the numbers and characteristics of the TuVo 2.0 residents, and interviews were held with various respondents about the pilot project's implementation in practice and the perceived benefits. We spoke with current and former TuVo residents, with volunteers and employees of the INLIA Foundation, with representatives from the municipality in three of the region's municipalities, and with representatives of local organisations involved in the guidance and support of asylum permit holders in the municipalities and again with the Central Agency for the Reception of Asylum Seekers; this took place over the course of three group discussions and 11 individual interviews.

In this chapter, we present a concise summary of the TuVo 2.0 pilot project, the key findings and conclusions and points to consider in case of continued development.

5.1 Summary

Objective and design of the TuVo 2.0 pilot project

The TuVo 2.0 pilot project, established in Eelde (Municipality of Tynaarlo) was launched in July 2018. The pilot project is designed such that small-scale reception can be offered to asylum permit holders and promising asylum seekers near municipalities which are to house these asylum permit holders for the purpose of facilitating the asylum permit holder's participation and integration at an early stage of the process. The pilot project aims to contribute towards the achievement of the following six objectives:

- facilitating the flow of residents through asylum seekers' centres by accelerating outflow;
- helping to reduce the need for the emergency accommodation of new asylum seekers;
- facilitating integration by initiating an intensive programme at an early stage;
- ensuring the early familiarisation with the municipality and community of relocation;
- facilitating public backing for the reception of refugees;
- simplifying the reception of asylum permit holders by municipalities.

Together with the INLIA Foundation, a theory of change was prepared in which the goal of the TuVo 2.0 pilot project was defined as the smooth execution of the social integration for both the asylum permit holders and society, resulting in the laying of a solid foundation for the asylum permit holder's successful future participation in society. It should be noted in this regard that this theory of change as prepared by the INLIA Foundation is more limited in scope than the six pilot objectives set out above. The fact is that the limited power and capacity of a single TuVo cannot ensure the first two objectives are achieved.

An attempt is made to achieve the ultimate goal of a smooth execution of the social integration for both the asylum permit holders and society via two separate, but complementary, tracks:

- (1) The first track involves the facilitation of mutual understanding between asylum permit holders and the Dutch population, by providing asylum permit holders with insight into and a basic knowledge of Dutch culture and society *and* by facilitating encounters and contact between asylum permit holders and Dutch citizens.

- (2) The second track focuses on the realisation of a continuous line in the guidance of asylum permit holders from reception to the relocation to the municipalities, whereby the approach is aimed at ensuring municipalities and local organisations are well prepared for the arrival of the asylum permit holder in the municipality, so that the process set in motion in the reception can be built upon during the integration process.

Various activities and instruments are used in order to reach these goals. 'The facilitation of mutual understanding between asylum permit holders and the Dutch population', is being pursued, among other things, by offering Dutch language lessons and lessons about Dutch society (TuVo Talks) for the signing of the participation declaration. The participation declaration forms an obligatory part of the civic integration programme and by offering these lessons at the TuVo, part of the civic integration programme is therefore brought forward. In addition, various activities are used with the aim of encouraging encounters (Meet & Eat, sport activities, games nights, etc.) and which facilitate the acquisition of skills and knowledge by providing opportunities to put these into practice (e.g. language, cycling) and information on various themes (e.g. with regard to health). For 'the realisation of a continuous line in the guidance of asylum permit holders from reception to the transfer to the municipalities', the focus is on enabling the early familiarisation with the municipality of relocation by organising visits to the municipality and by realising a warm transfer from the TuVo to the municipality.

Similarities and differences between the programme offered at the TuVo and at the asylum seekers' centre

Asylum permit holders staying at the asylum seekers' centre while awaiting relocation to a municipality, can participate in the programme 'Preparing for civic integration' (*Voorbereiding op inburgering*) in preparation. There are similarities and differences between the design and the implementation of the activity programme offered at the TuVo and the design and implementation of the programme at the asylum seekers' centre.

One key similarity is that Dutch language lessons and lessons aimed at imparting knowledge about the norms, values, and customs of Dutch society are the core components of both programmes. As regards the implementation of the programme components, the two programmes differ substantially in terms of their intensiveness, the themes discussed, and the way in which the components are carried out. The Dutch language lessons and the lessons on Dutch society provided at the asylum seekers' centre are more intensive than at the TuVo. At the TuVo, an average of four hours per week are spent on Dutch language lessons and a total of between 15 and 20 hours on lessons about Dutch society (TuVo Talks), whereas at an asylum seekers' centre, an average of nine hours per week are officially spent on Dutch language lessons and a total of around 24 hours per week on lessons about Dutch society (*Kennis Nederlandse Maatschappij, KNM*). At the TuVo, on the other hand, various social activities are organised, enabling participants to put their Dutch language skills into practice and to get acquainted with Dutch society in other ways. As a result, simply contrasting the number of hours that lessons are given does not lead to a completely reliable comparison. As regards the themes discussed, the two programmes also differ noticeably. Education and work are permanent components of the pre-civic integration programmes offered at the asylum seekers' centre, whereas these two themes are not or are barely discussed at the TuVo. Only for asylum permit holders whose stay at the TuVo reception facility lasts longer than the regular ten-week programme, does a more in-depth version of TuVo Talks exist. In this programme, attention is given to preparing for the job market. Lastly, the fact that the activities offered at the TuVo, including TuVo Talks and the Dutch language lessons, are mostly carried out by volunteers, some of whom are not certified, is another key difference. At the asylum seekers' centre, the lessons are given by teachers of Dutch as a second language or by students from Dutch as a second language teacher training programmes.

Capacity, occupancy and characteristics of the residents

The TuVo 2.0 can accommodate up to 70 residents. The exact number of residents that can be housed at the same time depends upon the group or family composition in connection with the room layout. From September 2018 to 1 February 2020, the maximum occupancy was never completely reached and nor-

mally varies between approximately 50 to 60 residents, with the occasional upward or downward outlier. The average occupancy is 82 percent. Between the launch of the TuVo 2.0 and the reference date (1 February 2020), a cumulative total of 220 residents had lived in the TuVo.

Most TuVo residents come from Syria, Afghanistan, or Turkey. The TuVo houses a lot of families; over half of the residents live at the TuVo with their families and two out of five TuVo residents are minors. Some (approximately 10%) of the residents placed at the TuVo are family members who joined the asylum seekers within the framework of family reunion (*nareizigers*) and relocators/resettlers.

Although TuVo 2.0 is also explicitly open to promising asylum seekers, in practice, they account for a very limited share (only 4% of the total number of residents since the launch of the TuVo). Hardly any promising asylum seekers were placed at the TuVo by the Central Agency for the Reception of Asylum Seekers. Moreover, the promising asylum seekers who did ultimately get placed there had already been living in the Netherlands for some time; no rapid placement of promising asylum seekers from the processing and relocation site took place at the TuVo. Rapid placement in the TuVo should be particularly beneficial for promising asylum seekers, because it would make it possible to start encouraging integration and participation in local society at an earlier stage. Therefore hardly any experience was gained with this in practice due to the limited number of placements of promising asylum seekers.

Implementation of the pilot project

Entry into the TuVo takes place based on a selection carried out by the Central Agency for the Reception of Asylum Seekers. In theory, the principle for this is that the residents placed at the TuVo are linked to a municipality in the region and that no residents are selected who suffer from serious psychological issues. However, this first criterion is not always met in practice, as a result of which a relatively large number of relocations take place in faraway municipalities (outside of the three northern provinces). This often concerns family members who are joining the asylum seekers within the framework of family reunion. In those cases, the Central Agency for the Reception of Asylum Seekers opts for placing these individuals in the TuVo, despite the fact that the faraway relocation municipality is already known. An important reason given by the Central Agency for the Reception of Asylum Seekers for doing this is to limit the number of stages for these people in the accommodation process: they can go directly to the TuVo and do not need to stay at an asylum seekers' centre first. This placement of family members who are joining the asylum seekers within the framework of family reunion incidentally does not square with the family reunification policy whereby these individuals are in principal supposed to be received by an asylum seekers' centre at a location near the sponsor. The placement in the TuVo means relocation will nonetheless again be necessary when they join their family member.

Although most residents have been relocated within the three northern provinces, the TuVo and the relocation municipality are still quite far from each other in practice. This stands in the way of the asylum permit holder's early participation and integration in the municipality. It is also striking that during TuVo 2.0, no relocations took place in the municipality of Tynaarlo itself, where the TuVo is located. This was because this municipality had already fulfilled the responsibilities by housing asylum permit holders from surrounding asylum seekers' centres.

The process evaluation also shows that the activities from the TuVo programme are not all carried out entirely as intended. For example, far fewer hours are spent on average on Dutch language lessons than described in the programme. At first, the intention was to spend nine hours per week on Dutch as a second language lessons, but this has proved difficult to achieve in practice. Experience has shown that it works better when lessons are given in smaller groups for a period of no more than 90 minutes. With small groups, there is a lot of room for personal attention and guidance. The composition of the families also plays a role in this regard: in many families with small children, the parents cannot participate in the lessons at the same time, resulting in shorter lessons. This shortening of the time allotted for lessons in Dutch as a second language is compensated at least partly by the activities whereby the working language is Dutch. The INLIA Foundation says: *'Whilst the number of hours spent directly on lessons is not the originally desired number of nine hours, the programme/language programme as a whole goes a long way towards that end.'* The TuVo Talks and the social activities are largely carried out as intended, but here too, certain components will still be worked out in more detail. This concerns, among others, the integration of more practical exercises into the existing lessons (excursions, supervised cycling), but

also the further elaboration of attention for work, traineeships and volunteer work (although the stay at the TuVo is probably too short to get started on this really seriously).

Finally, the component involving familiarisation with the municipality of relocation through visits to the municipalities and relevant local organisations is not being given adequate form. This only happens with around a quarter of all relocations. The INLIA Foundation only organises these visits once it is clear in which neighbourhood or district the asylum permit holders are going to live. However, the period between the signing of the rental agreement and relocation is often so brief that organising a visit is no longer possible. This is also the reason why none of the residents we spoke to had visited the municipality to which they were linked. A key aspect of the theory of change for the TuVo is therefore only being put into practice to a limited degree.

To enable the proper implementation of the pilot project, adequate collaboration between the Central Agency for the Reception of Asylum Seekers, TuVo, and the municipalities – which all have their own role in the process – is important. The research shows that the communication and provision of information between the TuVo and the Central Agency for the Reception of Asylum Seekers and between the TuVo and the municipality of relocation is not optimal. The fact that the TuVo cannot inspect TVS (the information system of the Central Agency for the Reception of Asylum Seekers) hinders the ability to carry out the proper transfer of the asylum permit holder from the Central Agency for the Reception of Asylum Seekers to the TuVo and from the TuVo to the municipality. The TuVo does not always have a clear idea of the selected resident's background and situation, meaning that they cannot properly prepare that resident's arrival. In addition, the information which the TuVo records about the asylum permit holders cannot be entered in to TVS. The TuVo does, however, keep its own files and this information is also sent to the municipality, but a single file that contains all the relevant information does not exist. In practice, municipalities apparently therefore tend to start a 'standard procedure' without taking careful note of what happened in the TuVo, resulting in a lack of a continuous learning line.

Another problem in the implementation that was revealed in the research relates to the quality of the facilities at the TuVo. The residents make negative comments about the available facilities (kitchens, rooms for children, sport facilities, etc.). Residents who also stayed in an asylum seekers' centre tend to be more positive about the facilities there. In spite of these criticisms, they still preferred reception at the TuVo because of the personal attention and social safety they experienced in this small-scale reception facility. The social safety is also evidenced by the fact that in recent years, hardly any incidents have occurred at the TuVo. Therefore, separate security has also not been necessary.

Results and perceived gains

One of the intermediate goals is for asylum permit holders to acquire a basic command of the Dutch language and knowledge of Dutch society. The quantitative data reveals that nearly all adult residents of the TuVo (97%) participate in the Dutch lessons and the TuVo Talks. This participation percentage is higher than in the 'pre-civic integration' at the asylum seekers' centre. This is likely due to the personal involvement and commitment of the employees and volunteers from the INLIA Foundation, who enter into a discussion with residents whom they have noticed do not attend the lessons and try to encourage them to start participating. This personal involvement is made possible in part by the small scale of the reception. Of the adults who participate in the TuVo Talks, 56 percent have signed the participation declaration. These asylum permit holders therefore no longer need to do this part of the civic integration programme in the relocation municipality. On the whole, the residents are positive about the Dutch lessons, although some of them felt the lessons could be more intensive. The residents' experiences with the contribution made by the TuVo Talks are mixed; the residents with a higher level of education seem less positive than their less educated counterparts. This observation is incidentally consistent with the experiences with other orientation programmes (cf. Oostveen e.a. 2018).

All in all, we note that residents acquire at least a basic command of the Dutch language and knowledge of the Dutch culture in the programme offered at the TuVo. While participating in the various activities offered at the TuVo, they also have the opportunity to put their Dutch language skills into practice in their contacts with the volunteers who work at the TuVo. Outside the TuVo, however, the residents have hardly any contact with Dutch people and in most cases, the familiarisation with the neighbourhood or district in which asylum permit holders are going to live is not achieved, either.

Various parties regard the personal approach and involvement of the volunteers as a distinguishing feature of the TuVo. The residents specifically point to this aspect of the reception at the TuVo. The involved parties in the municipalities responsible for the guidance and reception of asylum permit holders following relocation praise the involvement of the volunteers at the TuVo, but at the same time they believe that there is a pitfall associated with this. Some municipalities feel that volunteers really take the asylum permit holders by the hand and in that way do not focus enough on self-sufficiency. The municipalities and local organisations are neither willing nor able to provide such intensive guidance, as a result of which the transition to living in the municipality can be quite abrupt and, in that sense, a continuous line does not exist between the reception facility and the municipality.

5.2 Overall conclusions and points to consider

The literature study shows that in many ways, the TuVo's design is consistent with what is known about the effective elements of early integration. For example, the programme offered at the TuVo comprises the following elements known to be effective from the literature: regional placement; a warm transfer and a continuous learning line; a small scale (indirect via local backing); social integration by means of familiarisation with society; and an early start with participation and integration. The practical effects of the pilot project are, however, not exactly as intended. In particular the preparation of the asylum permit holders for and the familiarisation with the relocation municipality did not adequately get off the ground and a continuous line from the TuVo to the municipality still hardly exists. Although not all parts of the pilot were implemented as expected and there are certainly opportunities for improvement, the experiences with the TuVo also demonstrate that it is possible for an NGO to organise small-scale reception where residents can make an initial start with integration in a socially safe environment. The INLIA Foundation was able to organise this within an existing reception system in which the conditions for implementing the pilot project were not always favourable, such as the lack of access to information systems and the placement of the residents being linked to a municipality located at a considerable distance from the region.

In view of the objectives which the pilot project was intended to help achieve, we note that the pilot project contributed most of all towards the early initiation of a programme, whether or not intensive, to facilitate the integration of asylum permit holders. The objectives with regard to ensuring early familiarisation with the municipality and community of relocation and simplifying the reception of asylum permit holders by municipalities, were either not achieved or only to a limited degree. With respect to facilitating the social backing for the reception of refugees, municipalities and local organisations feel that the small scale of the reception contributes towards the backing for reception, but this aspect was not investigated further in this research.

It is not possible on the basis of one specific pilot project with an innovative working method to draw definitive lessons about the possibilities/impossibilities and benefits of small-scale reception for asylum seekers/promising asylum seekers and asylum permit holders. However, this evaluation does highlight several points to consider which are relevant to the pilot project's further development and the development of regional reception facilities. The most important points to consider are listed below.

⇒ *Clear agreements and coordination between TuVo and Central Agency for the Reception of Asylum Seekers required*

The current structure in which two parties are involved in the reception of asylum permit holders in the TuVo (the Central Agency for the Reception of Asylum Seekers and the TuVo), is confusing for both the residents and municipalities. This is because asylum permit holders must still call on the assistance of the Central Agency for the Reception of Asylum Seekers with certain issues, including of a legal nature, whereas the TuVo is in charge when it comes to day-to-day guidance. For municipalities, too, the shared responsibility is sometimes confusing – they then expect the TuVo to provide information about an asylum permit holder, but the TuVo is unable to give that information because this falls under the responsi-

bility of the Central Agency for the Reception of Asylum Seekers. It is important to streamline these processes and to communicate clearly about this to the relevant parties in order to avoid any misunderstandings.

⇒ *Pooling of information about the asylum permit holder in a single system is important*

The fact that the information about the asylum permit holder is not pooled in one system hinders the proper transfer of the asylum permit holder between the various involved parties. This is not conducive to the creation of a continuous line. A key difficulty is that the TuVo cannot access TVS. As a result, the TuVo does not always have all relevant information about an asylum permit holder at its disposal when the individual is placed at the TuVo. This denial of access to the TVS also means that the transfer from the TuVo to the relocation municipalities does not always run smoothly. Municipalities are accustomed to checking this system for an updated version of the file and expect the same procedures to apply for asylum permit holders from asylum seekers' centres and asylum permit holders from the TuVo. It seems to be desirable to pool the information in a single system which can be accessed by the involved parties.

⇒ *Smaller geographic scale of operations desired*

To really get started with the preparation for and familiarisation with the relocation municipality, it is important that residents are linked to municipalities which are geographically closer to the TuVo. At present regional relocation regularly involves moving a distance of 50 to 60 kilometres. That is too far to be able to get well acquainted with the relocation municipality and to start integrating into society there. Reception closer to the relocation municipality implies a more intricate network of small-scale reception facilities. What constitutes a logical and realistic scale level should be more precisely defined.

⇒ *Faster involvement of the relocation municipality in the asylum permit holder's case*

The warm transfer to the municipality is still not sufficiently realised and in practice, the involved parties in the municipality do not get acquainted with the asylum permit holder until after accommodation has taken place in the municipality. Not only the TuVo is responsible for this. Municipalities could, certainly in the context of the new Civic Integration Act (*Wet inburgering, Wi*), which gives them authority over civic integration, contact the asylum permit holders at the TuVo who are linked to them at an earlier stage. Therefore, it is also the municipality's own responsibility to get involved with the asylum permit holder. A coordinator/client manager who follows the asylum permit holder throughout the entire process can contribute towards creating a continuous line from the TuVo to the municipality.

⇒ *Attention to programme implementation*

As far as the activities offered at the TuVo are concerned, we see areas for improvement with respect to the intensiveness of the programme. This relates primarily to the intensiveness of the Dutch language lessons, but also to the other activities on offer. Residents regularly complain that they do not have enough activities. It would be a good idea to explore with the residents which activities and courses they have the greatest need for. Although it is difficult to arrange due to the geographical distance, there should also be more focus on visits to municipalities before placement takes place. This particular feature of the TuVo approach is currently not being given sufficient attention. Lastly, attention to the quality of the accommodation also appears to be desired.

⇒ *Promote the influx of promising asylum seekers*

Regional reception in small-scale facilities of promising asylum seekers is a key focus in the flexibilisation of the asylum system. It makes it possible for asylum seekers who are highly likely to stay in the Netherlands to make a quick start with integration close to the municipality and also ties in with the need for more and flexible reception locations. The fact that hardly any promising asylum seekers were admitted to the TuVo is in that regard a missed opportunity and is not in line with the intention announced in the Asylum Chain Flexibilisation Programme (*programma Flexibilisering asielketen*) to admit asylum seekers with an approved asylum request (or whose asylum request will very likely be approved) near the municipality where they will be housed.

⇒ *Improve the proper placement of residents at the TuVo*

The placement of residents at the TuVo who are linked to a municipality elsewhere in the country hinders the early commencement of integration into local society and thus the effectiveness of the reception offered in the TuVo. As far as family members who are joining the asylum seekers within the framework of family reunification are concerned, this does not square with the policy regarding family reunification, either. A better selection and placement of residents who will in fact be accommodated in the region, is essential to ensure the proper functioning of the TuVo.

⇒ *Perform a proper cost analysis for the various forms of reception*

In order to properly weigh up the feasibility of small-scale regional reception facilities, insight into the costs is required. An oft-heard argument against small-scale facilities is that these are not cost efficient. In the TuVo, however, a different reception model is offered with different costing details. For example, the programme is run largely by volunteers and no or hardly any costs are incurred for security. The funding of the TuVo fell outside the scope of this study, but in the interest of further policy formulation, it would be a good idea to perform a better cost analysis for the various forms of reception.



Bijlagen

B

Bijlage 1: Geraadpleegde literatuur

Geraadpleegde literatuur

- Bakker, L., Bekkers, R. H. F. P., Reitsma, J., Sederel, C., Smets, P., & Younes, Y. (2018). *Vrijwilligerswerk: Stimulans voor tijdige participatie en integratie: Monitor- en evaluatie onderzoek vrijwilligerswerk door asielzoekers en statushouders die in de opvang verblijven*. Den Haag, Nederland: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (Z.D.). *Onderzoek naar gebruik van Kleinschalige Centrale Opvang (KCO)*. Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-19637-1000-b1.pdf>
- Dagevos, J. & Odé, A. (2016). Gemeenten volop aan de slag met integratie statushouders. *Socialisme & Democratie*, 73(4), 12-19.
- Engbersen, G., Dagevos, J., Jennissen, R., Bakker, L. & Leerkes, A. (2015). *Geen tijd verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten*. WRR-Policy Brief 4. Den Haag, Nederland: WRR.
- Eurofound (2019). *Role of public services in integrating refugees and asylum seekers*. Luxemburg, Luxemburg: Publications Office of the European Union.
- European Foundation for Democracy (2018). *Refugees in Europe. Review of Integration Practices and Policies*. Geraadpleegd van <https://www.europeandemocracy.eu/publication/refugees-in-europe-review-of-integration-practices-policies/>
- Gastelaars, M., K. Geuijen, J. van der Horst en M. van Leeuwen (2002). *Tussen arena en netwerk: leefbaarheid en draagvlak in de opvang van asielzoekers*. Utrecht: USBO.
- Hoebink, A. (2018). *Welke rollen hebben de vrijwilligers volgens henzelf, bij het signaleren van psychosociale problematiek bij vluchtelingen die begeleid worden door VluchtelingenWerk?* (Bachelorscriptie). Geraadpleegd van <https://hbo-kennisbank.nl/details/amsterdam:oai:hva.nl:653530>
- Inspectie Justitie en Veiligheid (2018). *Sociale veiligheid van bewoners in asielzoekerscentra*. Den Haag, Nederland: ministerie van Justitie en Veiligheid.
- Maas, J. & Janssen, M. (2019). *Project Screening en matching vergunninghouders: Wat is er bereikt tot 2019?* Utrecht, Nederland: Divosa.
- Oliver, C., Dekker, R. & Geuijen, K. (2019). *The Utrecht Refugee Launchpad Final Evaluation Report*. Oxford, Verenigd Koninkrijk: University of Oxford.
- Oostveen, A., Klaver, J., & Born, M. (2019). *Versnelde participatie en integratie van vluchtelingen: de Amsterdamse aanpak*. Amsterdam, Nederland: Regioplan.
- Razenberg, I., Kahman, M., Gruijter, M. de, & Damhuis, E. (2018). *Monitor gemeentelijk beleid en arbeidstoeleiding vluchtelingen 2018*. Utrecht, Nederland: Divosa/KIS.
- Sax, M., Walz, G. & Engelen, M. (2019). *De mens centraal? Onderzoek naar de kansrijke koppeling*. Leiden, Nederland: De Beleidsonderzoekers.
- Schmidt, A. J., Kansil, T., Ponsaers, P., & Bruggeman, W. (2018). *Hoe nieuwe lokale veiligheidsvraagstukken ontstaan door integratie van mondiale en lokale systemen*. Cahiers Politiestudies, 2018(4), 7-12.
- Scholten, P.W.A. (2019). *Policy innovation in refugee integration. A comparative analysis of innovative policy strategies to refugee integration in Europe*. Den Haag, Nederland: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Simons, N. (2019). *Integratiekansen Nederland. Een onderzoek naar de rol van het project "Dichter bij huis" in de sociale integratie van vluchtelingen in de Nederlandse maatschappij* (Bachelorscriptie). Geraadpleegd van <https://theses.uhn.ru.nl/handle/123456789/8582>

Snel, E. (2013). De Theory of Change-benadering: weten is méér dan meten. In: J. Omlo, M. Bool en P. Rensen (red.) (2013), *Weten wat werkt. Passend evaluatieonderzoek in het sociale domein*. Amsterdam: Uitgeverij SWP, pp. 145-164.

Van den Enden, T., De Winter-Koçak, S., Booijsink, M., & De Gruijter, M. (2018). *Wat werkt bij arbeidsparticipatie statushouders*. Utrecht, Nederland: KIS.

Bijlage 2: Onderzoeksvragen

Onderzoeksvragen

Voor het onderzoek zijn de volgende hoofd- en deelvragen geformuleerd:

Planevaluatie

- 1a. Welke (intermediaire) doelen worden met de pilot nagestreefd?
 - Verschillen deze ten aanzien van categorieën bewoners (waaronder vergunninghouders en kansrijke asielzoekers)?
- 1b. Op welke wijze hoopt men deze (intermediaire) doelen te bereiken?
 - Welke (veronderstelde) werkzame elementen van de pilot worden onderscheiden?
 - Zien we deze ook terug in de literatuur en andere (vergelijkbare) projectevaluaties?
 - Welke interne contextuele elementen worden benoemd, onder andere met betrekking tot verschillen tussen categorieën bewoners (waaronder vergunninghouders en kansrijke asielzoekers)?
 - Welke externe contextuele elementen worden benoemd?
- 1c. Zijn in de literatuur werkzame elementen te vinden, die bevorderend werken ten aanzien van de 'participatie' en (op termijn) 'integratie' van migranten, die niet in de pilot aanwezig zijn en daar mogelijk wel in opgenomen kunnen worden (voor een beter doelbereik)?
- 1d. Wat zijn de overeenkomsten en verschillen tussen de pilot en de reguliere azc's?
 - ten aanzien van (intermediaire) doelen;
 - ten aanzien van (veronderstelde) werkzame elementen;
 - ten aanzien van invulling en intensiteit van activiteiten en begeleiding.

Procevaluatie: uitvoering pilot

- 2a. Op welke wijze en met welke criteria vindt de toeleiding naar de pilot plaats?
- 2b. Wordt de pilot uitgevoerd zoals beoogd (zie planevaluatie)?
 - Zo niet, op welke punten niet en waarom niet?
 - Op welke punten is dit wel het geval?
- 2c. Doen zich bij de uitvoering van de pilot knelpunten, barrières of onvoorziene (neven)effecten voor?
 - Zo ja, welke?
 - Verschillen deze knelpunten en neveneffecten voor categorieën bewoners (waaronder vergunninghouders en kansrijke asielzoekers)?
 - Welke wijzigingen en/of oplossingen zijn mogelijk en worden deze ook toegepast?
- 2d. Zijn er onderdelen van de opzet en uitvoering met betrekking tot de pilot die door betrokken professionals en (ex)bewoners als succesvol of juist niet succesvol worden aangemerkt (t.a.v. doelbereik)?
 - Zo ja, welke factoren zijn dat?
 - Verschillen deze voor vergunninghouders en kansrijke asielzoekers?
 - Waarom worden ze al dan niet als succesvol gezien?
 - Welke factoren dragen het meeste bij aan succes?
- 2e. In hoeverre volstaat de pilotopzet en -uitvoering volgens betrokken professionals en (ex)bewoners om de gestelde doelen te kunnen bereiken?
 - Zijn aanpassingen/verbeteringen van de projecten nodig en/of wenselijk?
 - Zo ja welke zijn dit?

Procesevaluatie: kwantitatieve gegevens

- 3a. Wat is de beoogde en gerealiseerde omvang en aard van de doelgroep van de pilot?
- 3b. Wat is de gemiddelde verblijfsduur in de pilot?
 - Hoe verhoudt deze verblijfsduur zich tot het landelijke gemiddelde?
- 3c. In hoeverre ontwikkelen de eerste resultaten van de pilot zich in de richting van de nagestreefde intermediaire doelen?
- 3d. Zijn er verschillen in verblijfsduur en (voorlopige) resultaten tussen categorieën (ex)bewoners?
 - Zo ja welke?
 - Welke verklaring ligt daaraan volgens betrokkenen (mogelijk) ten grondslag?

Voorbereiding effectevaluatie

- 4a. Hoe kan het behalen van de werkzame en contextuele elementen en (intermediaire) doelen worden gemeten?
- 4b. Wordt de benodigde informatie hiervoor reeds vastgelegd?
 - Zo ja, door wie en waar wordt dit vastgelegd?
- 4c. Zo nee, welke informatie moet/kan (alsnog) worden vastgelegd om de resultaten van de projecten te kunnen meten?
 - Waar en door wie moet dit gebeuren?

Bijlage 3: Bouwstenen voor een effectevaluatie

Bouwstenen voor een effectevaluatie

In deze bijlage bespreken we welke elementen er nodig zijn voor een eventuele effectevaluatie. We beginnen met de onderzoeksopzet en bespreken vervolgens aan de hand van de verandertheorie welke gegevens er nodig zijn om de effectiviteit in kaart te brengen en waar deze gegevens opgehaald kunnen worden.

Onderzoeksopzet

Idealiter onderzoeken we de effectiviteit van een interventie door middel van een randomized control trial (RCT). Dit houdt in dat deelnemers willekeurig worden verdeeld over twee groepen (interventie- en controlegroep) en bij beide groepen worden bepaalde kenmerken op twee momenten gemeten. De interventiegroep krijgt tussen de twee metingen een interventie. Als de interventiegroep een andere verandering toont dan de controlegroep, kunnen we dat toeschrijven aan de interventie. Volgens de Maryland Scientific Methods Scale (MSMS) is een RCT het hoogste niveau van effectonderzoek (niveau 5). Hoewel het de 'gouden standaard' van effectonderzoek is, is een RCT in de praktijk vaak lastig te realiseren. Ethische overwegingen (is het ethisch verantwoord om iemand een interventie te onthouden?) en praktische factoren (kan een random toewijzing door de uitvoering gegarandeerd worden?) spelen hierbij een rol. Om uitspraken te kunnen doen over 'wat werkt' is volgens de MSMS een onderzoeksdesign nodig waarbij minimaal sprake is van een voor- en nameting en een vergelijking tussen de interventiegroep en een controlegroep (MSMS niveaus 3 en 4).

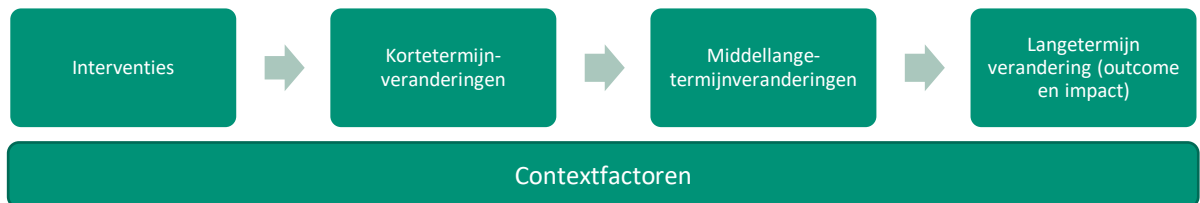
Controlegroep: de eerste belangrijke voorwaarde voor een effectstudie is de aanwezigheid van een controlegroep. In het geval van de TuVo vormen kansrijke asielzoekers/statushouders die niet op de TuVo verblijven, en dus in een azc wonen, de beste controlegroep. Om de groepen goed te kunnen vergelijken, zouden we liefst bewoners van een azc in dezelfde regio (bv. azc Assen) selecteren en personen volgen die evenals de TuVo-bewoners ook in de regio worden uitgeplaatst. De verdeling van de twee groepen is echter niet geheel random. Op de TuVo wonen bijvoorbeeld naar verhouding meer statushouders dan asielzoekers. Ook is de TuVo-locatie niet voor alle gezinssamenstellingen geschikt. Daarom is het bij de selectie van de controlegroep (azc-bewoners) van belang dat deze groep op verschillende kenmerken vergelijkbaar is met de TuVo-bewoners (bv. verhouding naar geslacht, leeftijd, asielzoekers vs. statushouders, verblijfsduur in Nederland, migratieachtergrond). Om dit te realiseren moeten beide groepen een redelijke omvang hebben. Idealiter zouden de kansrijke asielzoekers van de TuVo worden vergeleken met kansrijke asielzoekers op een azc, omdat dit de belangrijkste doelgroep voor de TuVo is. Deze groep is hiervoor op de TuVo echter te klein. Als er tegen de tijd van een eventuele effectmeting niet meer kansrijke asielzoekers op de TuVo zijn geplaatst, kan men overwegen om de vergelijking met de controlegroep los te laten. In plaats hiervan kan dan een Within-subject design worden gebruikt, waarbij onder de kansrijke asielzoekers op de TuVo de verandering tussen hun aankomst en vertrek wordt gemeten. Dit levert echter een minder zuivere effectmeting op, omdat er niet gecontroleerd kan worden voor externe factoren die de gehele groep beïnvloeden (bv. negatieve media-aandacht).

Voor- en nametingen: het tweede belangrijke aspect is dat er meerdere metingen zijn: in ieder geval een voormeting (0-meting) voordat de interventie plaatsvindt en een nameting (1-meting) om eventuele veranderingen te meten. Omdat er korte- en middellangetermijneffecten van de TuVo worden verwacht, zal er in dit geval nog een nameting op langere termijn worden gehouden (2-meting). Dit kan goed worden uitgevoerd om veranderingen in het perspectief van de bewoners in kaart te brengen: zij kunnen een enquête voor/bij aankomst op de TuVo invullen, bij/na vertrek en na ongeveer een half tot driekwart jaar, terwijl de controlegroep op dezelfde momenten ook een enquête invult. De interventie beoogt echter niet alleen een effect ten aanzien van de bewoners op de TuVo maar ook op de lokale samenleving. Hier is het realiseren van een voormeting niet meer mogelijk, aangezien de TuVo 2.0 en haar voorganger de TuVo 1.0 al langere tijd in de gemeente staan en we dus niet meer kunnen meten hoe men voorafgaand aan de opvang tegenover de komst van asielzoekers en statushouders stond. Wat voor dit aspect eventueel een optie zou kunnen zijn, is een retrospectieve vragenlijst afnemen, waarin burgers gevraagd worden of zij zelf het idee hebben dat hun houding jegens nieuwkomers is veranderd ten opzichte van de periode voor de komst van de TuVo.

Operationalisering

In de verandertheorie van de TuVo 2.0 is het veranderproces in kaart gebracht aan de hand van interventies, kortetermijnveranderingen, middellange-termijnveranderingen en langetermijnverandering (outcome en impact) (zie figuur B3.1). In deze sectie zetten we uiteen hoe de verschillende aspecten ge-operationaliseerd kunnen worden en in hoeverre de benodigde informatie al wordt geregistreerd.

Figuur B3.1 Elementen van de effectmeting



Interventies

Allereerst moet in kaart gebracht worden welke interventies er daadwerkelijk op de TuVo plaatsvinden, waarvan we verwachten dat zij effect gaan hebben op de sociale integratie van haar bewoners. In de verandertheorie worden de volgende aspecten genoemd:

- activiteiten waar statushouders en burgers elkaar kunnen ontmoeten;
- activiteiten ter bevordering van kennis over de Nederlandse maatschappij en van de Nederlandse taal;
- activiteiten om contact te leggen met lokale organisaties;
- warme overdracht;
- bezoek aan de gemeente van uitplaatsing.

Registratie van activiteiten op de TuVo gebeurt al tot op zekere hoogte. In het programma van stichting INLIA is te vinden welke activiteiten er zijn georganiseerd. Om een beeld te krijgen van het daadwerkelijke bereik, zou het goed zijn om bij de activiteiten aanwezigheid te registreren. Daaruit kan bijvoorbeeld blijken of de activiteiten een breed bereik hebben of dat steeds dezelfde groep mensen meedoet en anderen buiten de boot vallen. Ook wordt dan duidelijk in hoeverre activiteiten ter ontmoeting door zowel statushouders als burgers worden bijgewoond en in hoeverre statushouders kennismaken met instanties voor hun uitplaatsing naar de gemeente. Daarnaast zou geregistreerd moeten worden hoe en op welke wijze er contact is geweest met de uitplaatsingsgemeenten in het kader van een warme overdracht.

Om de TuVo-bewoners te kunnen vergelijken met azc-bewoners, moet ook in kaart gebracht worden aan welke activiteiten de azc-bewoners deelnemen. Als het goed is, registreert het COA dit al in het digitale klantprofiel in het Taak Volg Systeem. Het is echter belangrijk om bij het COA na te vragen welke informatie hier precies in wordt opgenomen, zodat duidelijk is hoe volledig deze informatie in TVS is.

Korte- en middellange-termijnveranderingen

Op de korte termijn wordt de volgende output van de interventie verwacht:

- contact tussen statushouders en burgers;
- statushouders hebben inzicht in de Nederlandse cultuur en samenleving;
- lokale organisaties zijn voorbereid op de komst van statushouders naar de gemeente.

Op de middellange termijn verwacht de pilot bij te dragen aan:

- wederzijds begrip tussen statushouders en de Nederlandse bevolking;
- een doorlopende lijn van statushouders tussen TuVo en gemeente.

Output statushouders

Kortetermijnveranderingen voor statushouders zouden gemeten kunnen worden middels een voor- en nameting met een enquête of diepte-interview (met tolk). Dit wordt tevens op dezelfde/vergelijkbare momenten uitgevraagd bij de controlegroep op het azc. In deze vragenlijst kan de voortgang op het ge-

bied van taal en kennis over de Nederlandse maatschappij in kaart worden gebracht en het sociale netwerk/ lokale contacten. Toetsing van het taalniveau gebeurt overigens nu al in het kader van de voorinburgering op het azc. Op de TuVo wordt het gerealiseerde taalniveau nog niet getoetst.

Voor het in kaart brengen van de middellangetermijnveranderingen zouden ex-bewoners van zowel de TuVo als het azc een half tot driekwart jaar na uitstroom opnieuw bevestigd kunnen worden over hun ervaringen na huisvesting in de gemeente met betrekking tot onder andere sociale integratie, start van hun integratie en inburgeringstraject, en de aansluiting tussen het programma in de opvang en in de gemeente (de doorlopende lijn).

Output lokale instituties

Ook voor lokale organisaties kan de output worden gemeten middels diepte-interviews. Ten behoeve van de procesevaluatie zijn interviews gehouden met lokale vrijwilligersorganisaties en de gemeente over de overdracht van statushouders van de TuVo, waaruit ook blijkt in hoeverre deze lokale partijen voorbereid zijn op de komst van statushouders naar de gemeente en of daardoor een doorlopende lijn is ontstaan. Voor de effectevaluatie kunnen deze interviews eventueel worden geactualiseerd en/of uitgebreid. Omdat hier geen voormeting en nametingen meer uitgevoerd kunnen worden, ligt het voor de hand om zowel korte als middellangetermijnoutput in één interview retrospectief in kaart te brengen.

Output burgers

Ten slotte wordt er output verwacht voor burgers die in de omgeving van de TuVo wonen. De kleinschalige opvang en de interventies die worden ingezet moeten bijdragen aan een beter wederzijds begrip tussen statushouders en burgers. Om dit aspect in kaart te brengen kan gebruikgemaakt worden van een (retrospectieve) vragenlijst onder inwoners van Tynaarlo, waarin zowel korte- als middellange termijnoutput besproken wordt.

Langetermijnoutcome

De langetermijnoutcome die de TuVo wil bewerkstelligen is een soepele sociale landing voor statushouders en voor de samenleving en die soepele sociale landing moet uiteindelijk bijdragen aan de succesvolle deelname van statushouders aan de samenleving. Het betreft hier langetermijneffecten ten aanzien van duurzame intrede op de arbeidsmarkt en in het onderwijs en sociale integratie en participatie. Er zijn echter veel verschillende factoren die van invloed zijn op het realiseren van deze uitkomsten. Het ligt daarom niet voor de hand om de uitkomsten van deze verder gelegen integratiedoelen bij de effectmeting van de TuVo te betrekken.

Contextfactoren

Tot slot is het voor het effectonderzoek niet alleen van belang om inzicht te krijgen in de opbrengsten, maar ook in waarom bepaalde effecten wel of niet voordoen. Hiervoor is het belangrijk om inzicht te krijgen in de contextfactoren die van invloed zijn op de gerealiseerde uitkomsten. Dit kunnen factoren zijn die gelegen zijn in de wijze van uitvoering van de interventie (de programma-integriteit) maar ook in de maatschappelijke context (bijvoorbeeld mediaberichtgeving en het publieke debat omtrent de opvang van statushouders). Om de effectiviteit van de TuVo goed te kunnen duiden, is het van belang om inzicht te hebben in relevante contextfactoren. Dat kan bijvoorbeeld via een sentimentanalyse van lokale berichtgeving over asielzoekers en statushouders; een bredere opiniepeiling in Tynaarlo over de houding jegens de komst van vluchtelingen in de gemeente; een bredere peiling bij lokale instanties over de houding jegens de komst van vluchtelingen in de gemeente.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

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