Nieuwe kansen voor vrijwilligerswerk

DE INZET VAN VRIJWILLIGERS BIJ HET COA

Marjan de Gruijter
Inge Razenberg

Verwey-Jonker Instituut

Nieuwe kansen voor vrijwilligerswerk

DE INZET VAN VRIJWILLIGERS BIJ HET COA

Maart 2017

Marjan de Gruijter
Inge Razenberg

Inhoud

Samenvatting 3

Summary 6

1 Inleiding 9

2 Het onderzoek 11

2.1 Onderzoeksvragen 11
2.2 Opzet van het onderzoek 12
2.3 De onderzochte locaties 14
2.4 Andere organisaties op COA-locaties 15

3 Beleidscontext en inzichten over vrijwilligerswerk 17

3.1 (Beleids)Context van het onderzoek 17
3.2 Relevante inzichten over vrijwillige inzet uit de literatuur 19
3.3 Leren van ervaringen elders 22

4 Activiteiten en taken van vrijwilligers bij het COA 25

4.1 Doelen 25
4.2 Huidige activiteiten en taken 27
4.3 Motieven 29
4.4 Taakverdeling 31
4.5 Ideeën over vrijwillige inzet bij het COA in de toekomst 38
4.6 Samenvattend 40

5 Faciliteiten en eisen 45

5.1 Faciliteiten voor COA-vrijwilligers 45
5.2 Eisen aan vrijwilligers 48
5.3 Ervaringen van VluchtelingenWerk en de Vrolijkheid 56
5.4 Samenvattend 58

6 Conclusies 63

7 Literatuur 69

8 Bijlagen 71

8.1 Leden van de begeleidingscommissie 71
8.2 Deelnemerslijst expertmeeting 72
8.3 Topiclijsten voor interviews en format observaties 73

Samenvatting

Het onderzoek

In dit onderzoek inventariseren we de meerwaarde en (on)mogelijkheden van de inzet van vrijwilligers voor de doelstelling van het COA in de locaties voor noodopvang en asielzoekerscentra. Met de resultaten van het onderzoek wil de aanvrager, het COA, inzicht krijgen in de meerwaarde en (on)mogelijkheden van de inzet van vrijwilligers in de genoemde locaties. Daarmee wil het COA een onderbouwd uitvoeringsbeleid formuleren voor de inzet van vrijwilligers, gericht op de activering van bewoners.

De hoofdvraag van het onderzoek luidt: *Wat is de mogelijke meerwaarde en wat zijn de (on)mogelijkheden van de inzet van vrijwilligers voor de activering van bewoners in de locaties voor noodopvang en asielzoekerscentra vanuit het gezichtspunt van vrijwilligers, organisaties uit het maatschappelijk middenveld, bewoners en (medewerkers van) het COA?*

Voor de beantwoording van deze onderzoeksvraag voerden we literatuuronderzoek uit, organiseerden we een expertmeeting om ervaringen met de inzet van vrijwilligers in andere sectoren in beeld te brengen en verrichtten we veldwerk op vier opvanglocaties van het COA. Op deze locaties spraken we met COA-beroepskrachten, -vrijwilligers, bewoners en vrijwilligers en beroepskrachten van andere vrijwilligersorganisaties die actief zijn op de opvanglocaties.

Vrijwillige inzet in en rondom COA-locaties

In en rondom COA-locaties zien we vier soorten vrijwillige inzet ten behoeve van vluchtelingen. De eerste soort betreft de inzet van COA-vrijwilligers. Dit zijn vrijwilligers die zich individueel bij het COA melden om vrijwilligerswerk te doen en 'in dienst' zijn van het COA. Het COA zet deze vrijwilligers in om een van de COA-doelstellingen – namelijk de activering van bewoners – te realiseren. De vrijwilligers verzorgen op de opvanglocatie een structureel en continu aanbod aan activeringactiviteiten voor bewoners. Het gaat bijvoorbeeld om taalles, peuterspeelzaalwerk, kunstzinnige en recreatieve activiteiten, sportactiviteiten, een fietsenwerkplaats en computeractiviteiten. Halverwege 2016 waren er ruim 1.900 vrijwilligers onder regie van het COA actief, ruim 900 vrijwilligers meer dan in dezelfde periode een jaar eerder. De sterke toename wordt toegeschreven aan de grotere maatschappelijke belangstelling voor vluchtelingen. De vrijwilligers die 'in dienst' zijn bij het COA zijn overwegend vrouw (twee derde) en vijftigplusser (60%). Deze vrijwilligers werken vaak langdurig bij het COA.

Bij de tweede soort vrijwillige inzet gaat het om vrijwilligers die 'in dienst' zijn van organisaties waarmee het COA landelijke afspraken heeft, zoals VluchtelingenWerk, de Vrolijkheid of het Rode Kruis. Deze organisaties zijn actief op COA-locaties en vervullen een eigenstandige rol. Dit geldt met name voor VluchtelingenWerk, waarvan de vrijwilligers asielzoekers bijstaan in de asielprocedure en optreden als belangenbehartiger. Deze vrijwillige inzet valt buiten de scope van ons onderzoek.

De derde soort vrijwillige inzet betreft activiteiten door informele vrijwilligersorganisaties, zoals religieuze organisaties, sportverenigingen en bewonersorganisaties. Het gaat om georganiseerde betrokken burgers die - vaak naar aanleiding van de grotere instroom van asielzoekers in 2014 en 2015 en de maatschappelijk gepolariseerde reacties daarop - iets willen betekenen voor vluchtelingen. Inmiddels zijn er – vooral rondom de noodopvanglocaties die in 2015 bestonden – ook nieuwe informele organisaties ontstaan die de inzet van deze betrokken burgers coördineren, zoals 'Welkom in Utrecht'.

De vierde soort vrijwillige inzet betreft die van individuele burgers uit de omgeving van de COA-locaties die zich bij het COA melden om zich eenmalig of kortdurend in te zetten voor vluchtelingen en die vaak geïnteresseerd zijn in het opbouwen van een persoonlijke relatie met vluchtelingen.

We maken in onze conclusies een onderscheid tussen het vrijwilligersbeleid van het COA voor de eigen COA-vrijwilligers en de (mogelijke) betrokkenheid van het COA bij vrijwillige inzet van andere vrijwilligers en vrijwilligersorganisaties.

Het COA-vrijwilligersbeleid

De COA-vrijwilligers leveren een belangrijke en onmisbare bijdrage aan de uitvoering van een van de doelstellingen van het COA: de activering van bewoners. Naar het oordeel van het COA, de vrijwilligers en bewoners, dragen de vrijwilligers sterk bij aan de leefbaarheid op de locatie en het welbevinden van bewoners. Het COA is door de inzet van vrijwilligers in staat om een gevarieerd aanbod aan activiteiten te doen. Dit aanbod zou er zonder vrijwilligers niet zijn: er zijn geen tijd en middelen voor de uitvoering van deze activiteiten door beroepskrachten van het COA. Het COA verwacht van al zijn medewerkers – beroepskrachten én vrijwilligers – dat zij een professionele afstand bewaren en geen persoonlijke relaties aangaan met bewoners. Dit is vastgelegd in de COA-gedragscode, die alle vrijwilligers bij aanvang van het vrijwilligerswerk ondertekenen. Het COA hecht sterk aan de gedragscode omdat het verantwoordelijk is voor bewoners die zich in een afhankelijke en kwetsbare positie bevinden. Voor bewoners en een deel van de vrijwilligers geldt dat deze gedragscode op gespannen voet staat met hun wensen en ambities betreffende het vrijwilligerswerk. Bewoners willen kennismaken met de Nederlandse samenleving en betekenisvolle relaties aangaan met Nederlanders, bijvoorbeeld met de vrijwilligers. Ook een deel van de vrijwilligers zou hiervoor meer ruimte willen hebben.

In ons onderzoek keken we naar ervaringen van andere organisaties die vrijwilligers inzetten voor de doelgroep vluchtelingen: VluchtelingenWerk en de Vrolijkheid. Ook zij benadrukken het belang van een leidraad voor het gedrag van vrijwilligers, maar tekenen aan dat zij goede ervaringen hebben met het ruimte bieden aan de intrinsieke motivatie van vrijwilligers om voor een kwetsbare ander iets goed te willen doen. Een randvoorwaarde daarvoor is wel dat vrijwilligers goed worden toegerust en begeleid om hun rol te vervullen.

Zowel COA-beroepskrachten als vrijwilligers zijn het erover eens dat het hieraan bij het COA in belangrijke mate schort. Er zijn bij het COA onvoldoende tijd, middelen en deskundigheid beschikbaar voor de uitvoering van het vrijwilligersbeleid. In de praktijk krijgen de vrijwilligers nauwelijks begeleiding; er zijn meestal geen (geformaliseerde) overleggen en functioneringsgesprekken en vrijwilligers ontvangen geen feedback op hun functioneren. Er is geen noemenswaardig aanbod van trainingen of deskundigheidsbevordering. Uitingen van waardering voor de vrijwillige inzet zijn – behoudens een kerstpakket en een jaarlijks uitje – geen vast onderdeel van de dagelijkse samenwerkingspraktijk tussen beroepskrachten en vrijwilligers. We constateren dat het COA in dit opzicht lijkt op organisaties in zorg en welzijn die aan vrijwilligers steeds meer taken willen overdragen die eerder door beroepskrachten werden uitgevoerd. Ook deze organisaties worstelen met het gegeven dat vrijwilligersmanagement vaak niet tot de kernactiviteiten van de organisatie behoort. Gegeven het belang dat het COA, de vrijwilligers en bewoners hechten aan de activeringsactiviteiten door vrijwilligers is het naar ons inzicht noodzakelijk dat het COA, *samen met vrijwilligers en bewoners* een nieuwe visie ontwikkelt op de inzet van vrijwilligers en op basis hiervan het vrijwilligersbeleid nader uitwerkt. Het huidige landelijk ontwikkelde beleid is niet meer dan een globaal kader, dat voor de lokale uitvoeringspraktijk onvoldoende handvatten biedt. De betrokkenheid van vrijwilligers bij het ontwikkelen van een visie op de vrijwillige inzet is noodzakelijk: bij de huidige inzet van vrijwilligers staat louter het realiseren van de COA-doelstelling van activering centraal en krijgen de (specifieke) motivatie, ervaringen en deskundigheid van vrijwilligers nauwelijks aandacht. Een uitgewerkt vrijwilligersbeleid omvat in ieder geval een duidelijke visie op de samenwerking tussen beroepskrachten en vrijwilligers en ieders specifieke bijdrage aan een gedeelde doelstelling. Hiermee is het mogelijk randvoorwaarden te formuleren waaronder ieder de eigen taken kan vervullen. Op dit moment schiet de facilitering van de vrijwillige inzet tekort. Het COA dient zorg te dragen voor (het oormerken van) voldoende middelen voor (de begeleiding van) vrijwilligers en het scheppen van kaders op hoofdlijnen. De diverse opvanglocaties kunnen het vrijwilligersbeleid vervolgens aan de hand hiervan op maat uitwerken.

Op dit moment voeren COA-vrijwilligers het leeuwendeel van het vrijwilligerswerk *binnen* opvanglocaties uit. Door de grotere instroom van asielzoekers in 2014 en 2015 en de maatschappelijk gepolariseerde reacties daarop, is een zeer grote maatschappelijke vraag ontstaan naar contexten waarin burgers zich vrijwillig kunnen inzetten voor vluchtelingen. Dit bleek bijvoorbeeld uit de ruim 37.000 personen die zich in korte tijd aanmeldden bij het 'Ready to Help'-netwerk van het Rode Kruis. Ook het COA had te maken met individuele burgers die zich meldden met het aanbod om de handen uit de mouwen te steken. Dit heeft bij het COA geleid tot de eerdergenoemde substantiële toename van het aantal vrijwilligers. Het COA is met deze aantallen ruimschoots voorzien voor de uitvoering van de huidige activeringactiviteiten op COA-locaties. Een uitbreiding van het aantal vrijwilligers dat zich onder de directe verantwoordelijkheid van, en met begeleiding door het COA op de opvanglocaties inzet, is haalbaar noch wenselijk. Burgers en maatschappelijke organisaties hebben niettemin verwachtingen van het COA als het gaat om de wensen van personen en organisaties om zich in te zetten voor vluchtelingen. In het onderstaande bespreken we de ervaringen van het COA en vrijwilligers(organisaties).

COA en de inzet van andere vrijwilligers(organisaties)

Op en rondom COA-locaties zijn vrijwilligers actief die niet 'in dienst' zijn bij het COA. We noemden al VluchtelingenWerk Nederland en de Vrolijkheid, waarmee het COA landelijk afspraken heeft gemaakt en die een eigenstandige functie vervullen op de opvanglocaties. Daarnaast werkt het COA op opvanglocaties op bescheiden schaal samen met bijvoorbeeld religieuze organisaties en sportverenigingen. Deze samenwerking heeft meestal betrekking op de inzet van vrijwilligers voor eenmalige of kortdurende activiteiten van het COA voor bewoners. De ervaringen van het COA met deze soort vrijwillige inzet is tot op heden niet erg positief. De organisatie en coördinatie van de vrijwillige inzet zijn vaak niet goed, waardoor deze terechtkomen op de schouders van COA-beroepskrachten, die hiervoor niet zijn toegerust. Het COA ziet de inzet van eenmalige vrijwilligersactiviteiten 'van buiten' daarom als iets wat een te groot beslag legt op de schaarse middelen en tijd van beroepskrachten. Daarbij komt dat naar het oordeel van het COA deze vrijwilligers zich niet altijd (willen) gedragen conform de COA-gedragscode. De vrijwilligers willen graag 'helpen' of 'moederen', of zijn uit op vriendschapsrelaties met vluchtelingen. Daarmee overschrijden zij de eis van professionele afstand en dragen zij in de ogen van het COA niet bij aan de zelfredzaamheid en het welbevinden van de bewoners.

In ons onderzoek vonden we ook voorbeelden waarin het COA en externe vrijwilligers(organisaties) wél tot een goede samenwerking zijn gekomen. In die gevallen zijn oplossingen gevonden voor de hierboven genoemde obstakels en bezwaren. Voor individuele burgers die kennis willen maken met vluchtelingen organiseert een COA-locatie bijvoorbeeld een wekelijkse koffieochtend waar burgers en COA-bewoners elkaar naar behoefte kunnen ontmoeten. Op de koffieochtend wordt geen 'vrijwilligerswerk' verricht, maar staat de ontmoeting centraal. Voor de samenwerking met vrijwilligers*organisaties* blijkt een belangrijke succesfactor te zijn dat er goede onderlinge afspraken zijn gemaakt over de coördinatie en begeleiding van de vrijwilligers: die liggen bij de vrijwilligersorganisatie. Daarnaast zien we dat vrijwilligersorganisaties activiteiten buiten de opvanglocatie aanbieden. Hierbij ligt het meer voor de hand dat de vrijwilligersorganisatie het voortouw neemt en het COA meer op afstand staat. Hoewel het COA zich ervan zal willen verzekeren dat het met een betrouwbare samenwerkingspartner te maken heeft, biedt deze constructie in de praktijk meer ruimte voor de eigen beoordeling van volwassen asielzoekers of zij gebruik willen maken van het aanbod van de vrijwilligersorganisatie. De rol van het COA bij de inzet van vrijwilligers 'van buiten' is dus een heel andere dan die bij de eigen COA-vrijwilligers: het COA is een ketenpartner van een of meer vrijwilligersorganisaties. Met deze organisaties maakt het COA op lokaal niveau afspraken over de inhoud van de samenwerking en de inzet van vrijwilligers in en rondom opvanglocaties. Een succesvolle samenwerking tussen het COA en vrijwilligersorganisaties draagt niet alleen bij aan het realiseren van 'matches' tussen COA-bewoners en betrokken burgers, maar kan ook de bijdrage van vrijwilligers aan de inburgering en integratie (van statushouders in de opvang) vergroten. Vrijwilligers(organisaties) kunnen bijvoorbeeld fungeren als wegwijzer naar (in)formele organisaties in de gemeente, zoals sportverenigingen of hobbyclubs. Vrijwilligers kunnen een 'maatje' worden van een statushouder. Naar onze mening is hier in de praktijk nog een wereld te winnen. Kwesties die daarbij aan de orde moeten komen, zijn: overeenstemming over het doel van de inzet van vrijwilligers, de verantwoordelijkheidstoedeling en de taakverdeling. Een randvoorwaarde hierbij is dat de veiligheid van bewoners wordt gewaarborgd.

Summary

The study

In this study, we take stock of the added value and (im)possibilities of the use of volunteers for the aim of COA (Central Agency for the Reception of Asylum Seekers) at their locations for temporary accommodation and asylum seekers' centres. With the results, COA, the study's commissioner, wants to gain insight into the added value, possibilities and impossibilities of the deployment of volunteers at the aforementioned locations. Based on this, COA aims to formulate a well-founded policy in pursuance of the use of volunteers for the activation of the centres' inhabitants.

The study's main question is: *What is the possible added value, and what are the (im)possibilities of the use of volunteers for the activation of inhabitants at the locations for temporary accommodation and asylum seekers' centres, from the point of view of volunteers, civil society organizations, inhabitants, and COA staff?* To answer this research question, we have carried out a literature study, organized an expert meeting to get a clear picture of the experiences with the use of volunteers in other sectors, and carried out fieldwork at four of COA's reception locations. At these locations, we spoke with professional COA staff, volunteers and inhabitants, as well as with volunteers and professional staff from other volunteer organizations active at the reception locations.

Volunteer deployment in and around COA locations

In and around COA locations, we have distinguished four kinds of volunteer deployment for the benefit of refugees. The first kind is the deployment of COA volunteers. It relates to the volunteers who check in with COA individually to do voluntary work for it, and whom COA then 'employs'. COA uses these volunteers to realize one of the COA aims: the activation of the centres' inhabitants. At the reception location, these volunteers take care of a structural and continuous offer of activating activities for inhabitants. These include language lessons; work with toddlers; artistic and recreational activities; sports activities; a bicycle workshop and computer activities. Mid 2016, more than 1,900 volunteers were active under COA's direction, exceeding the number of volunteers at the same moment a year earlier by more than 900. This sharp increase is attributed to the rise in social interest in refugees. The majority of the volunteers 'employed' by COA is female (two thirds) and aged over fifty (60%). These volunteers often work for COA for a long time.

The second kind of volunteer deployment relates to volunteers who are 'employed' by organizations with which COA has entered into a nationwide agreement, such as VluchtelingenWerk, De Vrolijkheid or the Red Cross. These organizations are active at COA locations and play their own, independent role. This especially pertains to VluchtelingenWerk; its volunteers assist asylum seekers throughout their asylum procedure and act as their advocate. This kind of volunteer deployment falls outside the scope of our study.

The third kind of volunteer deployment relates to activities carried out by informal volunteer organizations such as religious organizations, sports clubs and residents' associations. These volunteers are organized concerned citizens who, - often caused by the increased influx of asylum seekers during 2014 and 2015 and the polarized social response triggered by it -, want to do something meaningful for refugees. In the meantime, new informal organizations that co-ordinate the deployment of these concerned citizens have sprung up as well, mainly in the vicinity of the temporary accommodations set up in 2015. An example is 'Welkom in Utrecht' ('Welcome in Utrecht').

The fourth kind of volunteer deployment relates to individual citizens living in the vicinity of COA locations, who check in with COA to do voluntary work for refugees once or only briefly, and who are often interested in building up a personal relationship with refugees.

In our conclusions, we will make a distinction between COA's volunteer policy regarding its own COA volunteers, and the (possible) involvement of COA in the deployment of other volunteers and volunteer organizations.

COA's volunteer policy

The COA volunteers make an important and indispensable contribution to the realization of one of COA's aims: the activation of inhabitants. According to COA, the volunteers and the inhabitants, the volunteers greatly contribute to the quality of life at the location and the inhabitants' well-being. Using volunteers has enabled COA to offer a varied assortment of activities. Without volunteers, this offer would not exist: COA's professional staff members lack the time and resources to carry out these activities. COA expects from all of its employees – both professional staff and volunteers – that they keep a professional distance and refrain from getting personally involved with inhabitants. This has been laid down in the COA code of conduct, which all volunteers must abide by from the moment they start doing voluntary work. COA strongly adheres to its code of conduct, since it is responsible for inhabitants in a dependent and vulnerable position. Yet, for the inhabitants and a part of the volunteers, this code of conduct is at odds with their wishes and ambitions regarding the voluntary work. Inhabitants want to get acquainted with Dutch society and enter into meaningful relationships with Dutch people, for instance with volunteers. Part of the volunteers would also like to have more room for such an involvement.

In our study, we have looked at the experiences of other organizations that use volunteers to work with the refugee target group: VluchtelingenWerk and De Vrolijkheid. They also emphasize the importance of a code of conduct for volunteers, yet they wish to note that they have positive experiences with making room for volunteers' intrinsic motivation of wanting to do something good for a vulnerable other. A precondition for this to go well is, however, that volunteers must be soundly equipped and supervised to enable them to fulfil their role.

Both COA's professional staff and volunteers agree that this is to a large extent lacking in their organization. At COA, the time, resources and expertise are lacking to pursue its volunteer policy. In practice, the volunteers hardly receive any supervision; for the most part, there are no (formalised) consultations and performance interviews, and volunteers do not get any feedback regarding their functioning. There are no training courses or a professional development programme to speak of. Expressions of appreciation for the voluntary effort made, apart from a Christmas box and an annual outing, are not a fixed part of the daily co-operative practice between professional staff members and volunteers. We have observed that, in this regard, COA resembles organizations in the field of care and welfare, which aim to transfer an increasing number of tasks to volunteers that were formerly carried out by professional staff. These organizations, too, struggle with the fact that the management of volunteers often is not a part of the organization's core activities. Given the acknowledged value of the activation activities carried out by volunteers for COA, the volunteers and inhabitants, in our view it is necessary that COA, *in co-operation with its volunteers and inhabitants*, develops a new outlook on the use of volunteers. It then needs to elaborate its volunteer policy in more detail, based on this new outlook. The current, nationally developed policy is just a rough framework that provides insufficient leads to go by for the local practice. The involvement of volunteers in the development of an outlook on the deployment of volunteers is a necessity: central to the present use of volunteers is solely the realization of COA's aim of activation, while almost no attention is paid to the (specific) motivations, experiences and expertise of volunteers. A detailed volunteer policy should at least include a clear view on the co-operation between professional staff and volunteers, and on the specific contribution to be made by each group to a shared goal. This would make it possible to formulate preconditions under which each group can carry out their tasks. At this moment, the facilitation of the use of volunteers does not come up to the mark. COA should provide (and earmark) sufficient resources for (the supervision of) volunteers and should create the outlines of a framework. Next, the various reception locations may tailor the volunteer policy in more detail to their specific situation.

At this moment, COA volunteers carry out the lion's share of the voluntary work *within* the reception locations. After the increased influx of asylum seekers in 2014 and 2015 and the polarized social response to it, a great social demand has arisen for contexts in which citizens can voluntarily help refugees. This was shown, for example, by the more

than 37,000 people who presented themselves within a short period of time to the 'Ready to Help' network of the Red Cross. COA was also confronted with individual citizens who checked in with an offer to help. At COA, this has resulted in the aforementioned, substantial increase in the number of volunteers. With these numbers, COA has been amply provided for with regard to the execution of present activation activities at COA locations. An increase in the number of volunteers under the direct responsibility and locally organized supervision of COA is neither feasible nor desirable. Nevertheless, citizens and social organizations expect COA to do something about the wish of persons and organizations to be able to help refugees. Below, we will discuss the experiences of COA, volunteers and volunteer organizations.

COA and the deployment of other volunteers and volunteer organizations

At and around COA locations, volunteers are active who are not 'employed' by COA. We already mentioned VluchtelingenWerk Nederland and De Vrolijkheid, organizations with which COA has entered into a nationwide agreement and which perform independent functions at the reception locations. Besides this, to a modest extent COA co-operates at the reception locations with, for instance, religious organizations and sports clubs. This co-operation for the most part relates to volunteers used for once-only or short-term COA activities for inhabitants. Up until now, COA's experiences with this kind of volunteer deployment have not been very positive. Often, this deployment has not been well organized and co-ordinated, tasks that eventually ended up burdening the shoulders of professional COA staff, who are not equipped for them. COA therefore views the use of once-off volunteer activities 'from outside' as too burdensome for the scarce resources and time of professional staff. In addition, according to COA, these volunteers are not always willing to abide to COA's code of conduct. The volunteers are eager to 'help' or 'mother', or they want to befriend refugees. In doing so, they transgress the requirement of professional detachment and do not contribute, in COA's opinion, to the ability to cope and well-being of its inhabitants.

Yet, in our study we have also found examples of co-operation between COA and external volunteers/volunteer organizations that did work out well. In these cases, solutions were found for the obstacles and complaints mentioned earlier. For individual citizens who want to get acquainted with refugees, for example, a COA location organizes a weekly morning coffee break, where citizens and COA inhabitants can meet to their hearts' content. Here, nobody is doing 'voluntary work': meeting each other is the central goal.

For the co-operation with volunteer *organizations*, an important success factor turns out to be that there is a clear agreement on who co-ordinates and supervises the volunteers: these are the tasks of the volunteer organization. Furthermore, we have seen that volunteer organizations offer activities outside the reception location. In this situation, the natural course is for the volunteer organization to take the lead while COA keeps its distance. Although COA will want to establish that it is dealing with a trustworthy co-operation partner, this set-up in practice provides more room for adult asylum seekers to judge for themselves whether they want to make use of what the volunteer organization is offering. COA's role regarding the use of volunteers 'from outside' is thus very different from that regarding its own COA volunteers: COA acts as a chain partner of one or more volunteer organizations. With these organizations COA enters into agreements at a local level, about the content of the co-operation and the deployment of volunteers in and around reception locations. A successful co-operation between COA and volunteer organizations will not only contribute to the realization of 'matches' between COA inhabitants and involved citizens. It may also help to make the contribution of volunteers to the integration (of residence permit holders living at a COA locations) bigger. Volunteers/volunteer organizations may, for instance, serve as guides to (in)formal organizations in the municipality, such as sports clubs and hobby clubs. Volunteers may become a 'buddy' for a residence permit holder. For this, guaranteeing the safety of the COA inhabitants is a precondition.

1 Inleiding

Asielzoekers hebben bij aankomst in Nederland recht op opvang vanaf het moment dat ze asiel aanvragen totdat ze een verblijfsvergunning hebben of Nederland moeten verlaten.[1] Het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) vangt asielzoekers op in opvangcentra, biedt basisvoorzieningen en begeleidt hen naar hun toekomst in Nederland of daarbuiten. Dit doet het COA met beroepskrachten en – in toenemende mate – met vrijwilligers. In opdracht van het WODC (Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Ministerie van Justitie en Veiligheid) en het COA heeft het Verwey-Jonker Instituut een onderzoek uitgevoerd naar de inzet van vrijwilligers door het COA. In dit rapport presenteren wij de resultaten.

Dit onderzoek gaat over de meerwaarde en (on)mogelijkheden van de inzet van vrijwilligers door het COA. Voor dit onderzoek zijn twee gerelateerde aanleidingen: de toestroom van grotere groepen vluchtelingen in de laatste maanden van 2014 en in 2015, en het toenemend aantal burgers dat zich meldt bij het COA om iets voor vluchtelingen te doen. Op basis van de resultaten van dit onderzoek wil het COA eventueel zijn vrijwilligersbeleid aanpassen en een onderbouwd uitvoeringsbeleid formuleren voor de inzet van vrijwilligers, gericht op de activering van bewoners.

Toestroom vrijwilligers

Door de verhoogde asielinstroom eind 2014 en in 2015 hebben veel meer mensen zich in 2015 bij het COA gemeld om vrijwilligerswerk te doen, met name bij locaties voor crisisnoodopvang. Het COA-vrijwilligersbeleid - dat is ontwikkeld voor een betrekkelijk klein aantal langdurig betrokken vrijwilligers in asielzoekerscentra (AZC's) – bleek lastig toepasbaar bij grote aantallen aanmeldingen om kortdurend vrijwilligerswerk in crisissituaties te doen. De verhoogde instroom heeft ook de vraag actueel gemaakt op welke manieren COA-professionals en COA-vrijwilligers kunnen samenwerken rondom de activering van bewoners: er is meer werk te verrichten en wellicht kunnen vrijwilligers een grotere rol spelen dan tot nu toe het geval was.

Meer burgers die iets willen doen voor vluchtelingen

Het COA constateert dat het draagvlak voor de opvang van asielzoekers in Nederland onder druk staat. Echter, tegenover de toegenomen weerstand van een deel van de Nederlandse bevolking tegen de komst van vluchtelingen naar ons land staat de wens van een ander deel van de bevolking om asielzoekers in Nederland welkom te heten en te ondersteunen of wegwijs te maken. In het gepolariseerde debat over het vluchtelingenvraagstuk kunnen COA-vrijwilligers een rol vervullen als ambassadeur voor het COA. Daarvoor is het van belang dat bestaande en nieuwe COA-vrijwilligers zich thuis voelen bij het COA en de COA-aanpak en -werkwijze onderschrijven.

Doelstelling onderzoek

Het doel van het onderzoek betreft: een inventarisatie van de meerwaarde en (on)mogelijkheden van de inzet van vrijwilligers voor de doelstelling van het COA in de locaties voor noodopvang en in de asielzoekerscentra. Met de resultaten van het onderzoek wil de aanvrager, het COA, inzicht krijgen in de meerwaarde en (on)mogelijkheden van de inzet van vrijwilligers in de genoemde locaties. Daarmee wil het COA een onderbouwd uitvoeringsbeleid formuleren voor de inzet van vrijwilligers, gericht op activering van bewoners.

De hoofdvraag van het onderzoek is daarmee: Wat is de mogelijke meerwaarde en wat zijn de (on)mogelijkheden van de inzet van vrijwilligers voor de activering van bewoners in de locaties voor noodopvang en asielzoekerscentra vanuit het gezichtspunt van vrijwilligers, organisaties uit het maatschappelijk middenveld, bewoners en (medewerkers van) het COA?

1 Een asielzoeker is iemand die de bescherming van een ander land inroept. Bijvoorbeeld omdat er oorlog is in zijn thuisland. Asielzoekers die als vluchteling worden erkend, krijgen de vluchtelingenstatus. Zij worden ook wel statushouders of vergunninghouders genoemd. In dit onderzoek gebruiken we beide termen.

Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 introduceren wij de onderzoeksvragen en de gehanteerde onderzoeksmethoden, en geven we een beschrijving van het veldwerk en de opvanglocaties van het COA waar we het onderzoek hebben uitgevoerd. In hoofdstuk 3 schetsen we de beleidscontext waarbinnen het COA werkt en geven we een overzicht van wat uit de literatuur bekend is over de inzet van vrijwilligers, en hoe dit zich verhoudt tot de specifieke context van het COA. In hoofdstuk 4 en 5 doen we op basis van het empirisch materiaal uitspraken over de onderzoeksvragen. In hoofdstuk 4 gaan we in op de activiteiten en taken van vrijwilligers, doelen van het vrijwilligerswerk, motieven van vrijwilligers en de taakverdeling tussen vrijwilligers en betaalde medewerkers, bewoners en externe organisaties. In hoofdstuk 5 gaan we in op de faciliteiten die het COA biedt, en de eisen die aan COA-vrijwilligers gesteld worden. Hoofdstuk 6 geven we onze conclusies weer.

Wij hebben aan de rapportage enkele bijlagen toegevoegd. In bijlage 1 staat een overzicht van de leden van de begeleidingscommissie. Wij danken de leden voor hun constructieve feedback gedurende het gehele onderzoeksproces. In bijlage 2 staat de deelnemerslijst van de expertmeeting die in fase 2 van het onderzoek is georganiseerd. In bijlage 3 is het onderzoeksinstrumentarium opgenomen: de topiclijsten voor de interviews met de verschillende stakeholders en het analyseschema voor de observaties.

2 Het onderzoek

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. De eerste paragraaf is gewijd aan de onderzoeksvragen. Daarna bespreken we de opzet van het onderzoek en de gehanteerde onderzoeksmethoden. Het empirisch onderzoek vond plaats op vier COA-locaties, die we in de derde paragraaf introduceren. De laatste paragraaf is gewijd aan de andere organisaties die vrijwilligers inzetten op COA-locaties.

2.1 Onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen hebben betrekking op (1) activiteiten en taken van vrijwilligers van het COA, (2) faciliteiten en eisen van het COA met betrekking tot de inzet van vrijwilligers en (3) het gefundeerde oordeel van de onderzoekers over de meerwaarde en (on-)mogelijkheden van de inzet van vrijwilligers door COA.

2.1.1 Activiteiten/ taken

Omdat de inzet van COA-vrijwilligers sterk in beweging is, maken we bij deze vragen een onderscheid naar (de beschrijving van) huidige ervaringen en verwachtingen en wensen voor de toekomst.

Huidige activiteiten en taken

A. Welke activiteiten/ taken voeren vrijwilligers van het COA en van andere organisaties thans uit in/rond de locaties voor noodopvang en asielzoekerscentra?

B. Welke taken worden op dit moment onder activering verstaan en voor wie (asielzoekers, vergunninghouders) worden deze uitgevoerd?

C. Is er sprake van taakverdeling/ specialisatie/ overlap/ doublures/ omissies tussen enerzijds de vrijwillige activiteiten/ taken vanuit het COA betreffende activering en anderzijds:
   - activiteiten/ taken door beroepskrachten van het COA?
   - activiteiten/ taken voor andere doelstellingen (van het COA)?
   - vrijwillige activiteiten door bewoners zelf?
   - vrijwillige activiteiten/ taken vanuit andere organisaties (in of in de omgeving van de opvanglocatie)?

Zo ja, om welke taakverdeling / specialisatie / overlap / doublures / omissies gaat het? Wat gaat goed, wat kan beter, en welke oplossingen dragen respondenten hiervoor aan?

D. Wat zijn de positieve en negatieve ervaringen (of ervaren voor- en nadelen) met het vrijwilligerswerk vanuit het COA ten behoeve van activering? Wat gaat goed en wat kan beter? Welke oplossingen dragen respondenten hiervoor aan?
   - In welke mate/op welke manier dragen de taken die COA-vrijwilligers uitvoeren bij aan activering?

Toekomstige activiteiten en taken

E. Welke activiteiten/ taken zouden COA-vrijwilligers volgens de verschillende respondenten wel of juist niet moeten uitvoeren? Waarom?
   - Welke taken zouden onder activering moeten vallen (en uitgevoerd worden door COA-vrijwilligers) volgens de verschillende respondenten?

F. Welke rol kunnen COA-vrijwilligers spelen bij de ruimere mogelijkheden voor bewoners om actief te zijn in de asielprocedure en/of te starten met het integratieproces (vergunninghouders)?
   - Welke wettelijke mogelijkheden zijn hiervoor?
   - Welke taakverdeling / specialisatie/ overlap/ doublures/ omissies kunnen/ zullen er zijn tussen de werkzaamheden rondom inburgering/integratie van COA-vrijwilligers en andere partijen zoals het maatschappelijk middenveld? Op welke manier kan deze taakverdeling volgens de respondenten vorm krijgen?

2.1.2 Faciliteiten en eisen

A. Welke faciliteiten bieden het COA en andere organisaties hun vrijwilligers om hun activiteiten goed te kunnen uitvoeren (zoals ruimte, verzekering, vergoeding, begeleiding, inwerken)?

B. Welke eisen stellen het COA en andere organisaties aan hun vrijwilligers (zoals beschikbaarheid, opleiding, verantwoording afleggen, kwaliteit)?

C. Wat zijn de positieve en negatieve ervaringen (of ervaren voor- en nadelen) met de faciliteiten voor/ eisen aan de vrijwilligers vanuit het COA en andere organisaties? Wat gaat goed en wat kan beter?
   - In welke mate slaagt het COA erin om vrijwilligers aan te trekken die aan de gestelde eisen voldoen?
   - In welke mate komen de aangeboden faciliteiten overeen met de faciliteiten die uit eerder onderzoek naar vrijwillige inzet belangrijk blijken te zijn?
   - In welke mate komen de aan vrijwilligers gestelde eisen overeen met de eisen die uit eerder onderzoek naar vrijwillige inzet belangrijk blijken te zijn?

D. Welke faciliteiten (bestaande of nieuw aan te bieden) behoren volgens de respondenten tot de randvoorwaarden en waarom? Wat is het belang van de overige aangeboden faciliteiten?

E. Welke eisen (bestaande of nieuw op te stellen) behoren in ieder geval gesteld te worden aan COA-vrijwilligers en waarom? Wat is het belang van de overige gestelde eisen?

F. Welke rol speelt de motivatie van vrijwilligers bij de werving, begeleiding en samenwerking met vrijwilligers?

G. Welke rol speelt de flexibele aard van het werk bij het COA in het werven, begeleiden en behouden van vrijwilligers?

2.1.3 Conclusies van de onderzoekers

A. Welke meerwaarde heeft de inzet van vrijwilligers door het COA voor (activering van) de bewoners van de locaties, voor de medewerkers van het COA en voor de COA als organisatie, en wie ervaren die meerwaarde?

B. Hoe kunnen vrijwilligers een efficiënte en effectieve/ nuttige/ zinvolle bijdrage leveren aan (de uitvoering van) de doelstelling(en) van het COA? Is het in dit verband wenselijk en mogelijk om de taken van COA-vrijwilligers uit te breiden naar inburgering en integratie (van statushouders in de opvang) en hoe en met wie kan dit worden vormgegeven?

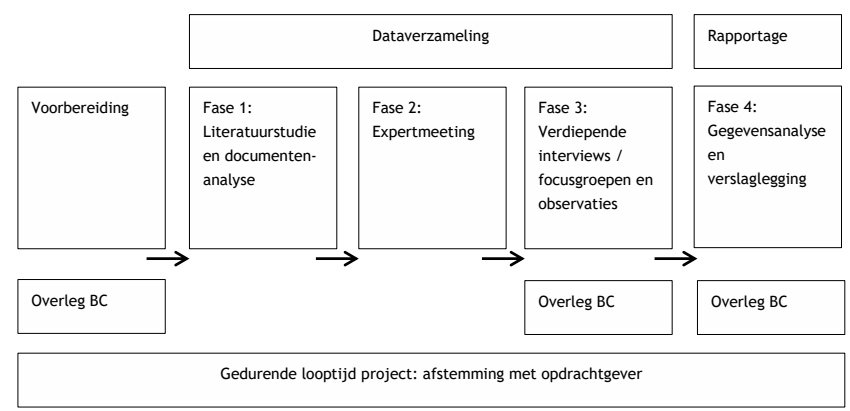
C. Welke faciliteiten kan het COA het beste aanbieden aan vrijwilligers om hun activiteiten/ taken goed te kunnen uitvoeren? Welke eisen kan het COA hiervoor het beste aan vrijwilligers stellen?

D. Wat zijn grenzen aan de uitvoering van vrijwilligerswerk in het algemeen (globaal) en in het bijzonder aan vrijwilligerswerk voor het COA (specifiek)?

E. Wat is noodzakelijk om te zorgen dat de meerwaarde van de inzet van vrijwilligers door het COA voor het COA zelf, bewoners en medewerkers wordt gestructureerd en geborgd? Op welke manier(en) zou dit kunnen?

2.2 Opzet van het onderzoek

In dit onderzoek maakten we gebruik van verschillende onderzoeksmethoden: literatuurstudie & documentenanalyse, een expertmeeting, verdiepende interviews & observaties. Wij hebben gesproken met alle betrokken partijen, waaronder: beroepskrachten van het COA, COA-vrijwilligers, bewoners en beroepskrachten en vrijwilligers uit het maatschappelijk middenveld (bijvoorbeeld VluchtelingenWerk, burgerinitiatieven). Onderstaand schema geeft de fasering van het onderzoek weer:



In fase 1 hebben wij door documentenanalyse en literatuurstudie de beleidscontext van het COA onderzocht. Van het COA kregen we relevante (beleids)documenten en een overzicht van de aantallen vrijwilligers door de jaren heen. Naast de search gericht op het COA en de beleidscontext hebben we via een literatuurstudie relevante inzichten over vrijwillige inzet uit de literatuur onderzocht. De bevindingen van de literatuurstudie en documentenanalyse hebben we in fase 2 aan een groep van experts rondom vrijwillige inzet voorgelegd. Doel van deze expertmeeting was om te onderzoeken hoe andere sectoren omgaan met vraagstukken en dilemma's rondom de inzet van vrijwilligers, waarbij de onderzoekers – op basis van de literatuur en de COA-context – de experts specifieke vragen voorleggen. De onderzoekers schetsen de vraagstukken die zich in de COA-context voordoen, en vragen de experts hoe hun sector omgaat met deze kwesties. De gevraagde experts zijn afkomstig uit verschillende domeinen en organisaties zoals Scouting Nederland, het Rode Kruis en Kerk in Actie. (Voor een volledig overzicht van de deelnemers zie bijlage 2).

In fase 3 voerden wij onderzoek uit op vier opvanglocaties van het COA. In samenwerking met het COA hebben we de locaties geselecteerd, rekening houdend met een goede spreiding van type locatie (regulier AZC en/of gezinslocatie) en gemeentegrootte (naast kleine en middelgrote gemeenten ook een G4-gemeente). Aanvankelijk wilden wij ook bij een noodopvanglocatie onderzoek doen; deze werden echter tijdens de veldwerkperiode gesloten. Wij hebben de kwesties die in de noodopvang spelen mee kunnen nemen door – op de locaties waar wij het onderzoek uitvoerden – enkele aanvullende interviews af te nemen met medewerkers/organisaties die eerder werkzaam waren op een noodopvanglocatie. Wij hebben hiervoor vier mensen gesproken die ieder op een ander soort noodopvang hebben gewerkt, variërend in grootte en duur dat de opvang open was. In paragraaf 2.3 beschrijven wij elk van de opvanglocaties waar we het onderzoek hebben uitgevoerd, en geven we ook een korte beschrijving van de noodopvanglocaties waar de respondenten bij betrokken zijn geweest.

Op de locaties hebben we interviews afgenomen met COA-vrijwilligers, beroepskrachten van het COA, bewoners en beroepskrachten en vrijwilligers uit het maatschappelijk middenveld. De organisaties uit het maatschappelijk middenveld zijn: VluchtelingenWerk (zowel landelijk als lokaal), de Vrolijkheid, Welkom in Utrecht, M-Pact en De Voorkamer. Daarnaast spraken wij met twee vrijwilligers die geen vrijwilliger bij het COA zijn, maar ook niet bij een andere organisatie zijn aangehaakt (zij komen op de koffieochtend in AZC Azelo). In onderstaand schema is te zien hoeveel interviewgesprekken we met welk type respondent hebben gevoerd. We hebben individuele gesprekken gevoerd, soms spraken we met twee mensen tegelijk en bij de bewoners varieerde het van individuele gesprekken tot gesprekken in kleine groepen.

Functie	Aantal
Locatiemanager	4
Vrijwilligerscoördinator	7
COA-medewerker (anders)	1
COA-medewerker landelijk	3
COA-vrijwilligers	13
Vrijwilligers/beroepskrachten andere organisaties	9
Bewoners	17

Naast de formele interviews hebben wij op alle locaties observaties uitgevoerd, aan de hand van een format observaties. Op elke locatie waren wij aanwezig met een team van drie tot vijf medewerkers, waarbij we de formele interviews afwisselden met observaties en informele gesprekjes met COA-vrijwilligers, vrijwilligers en beroepskrachten van andere organisaties (bijvoorbeeld VluchtelingenWerk en de Vrolijkheid), bewoners (die deelnamen aan de activiteiten) en COA-medewerkers (bijvoorbeeld een gesprekje met een betaalde taaldocent die samenwerkt met vrijwillige docenten). We hebben bij verschillende activiteiten geobserveerd, zoals het naaiatelier en de peuterspeelzaal. Daarnaast hebben wij observaties gedaan over de fysieke ruimte, contacten tussen bewoners en COA-medewerkers en vrijwilligers, tussen COA-medewerkers en COA-vrijwilligers, etc.

Wij willen hierbij alle geïnterviewden heel hartelijk danken voor hun openheid en tijd. Wij hebben ons heel welkom gevoeld op de vier onderzochte locaties en telkens in een kort tijdsbestek veel mensen kunnen spreken en observaties kunnen doen. Dit is voor ons van groot belang geweest om inzicht te krijgen in de praktijk van de vrijwillige inzet bij COA.

2.2.1 Analyse

In fase 4 hebben wij alle data geanalyseerd en kwamen we tot een synthese van de onderzoeksresultaten. In de analyse werkten wij vanuit de *grounded theory*. Grounded theorists zeggen *'all is data'* en de methode maakt geen verschil in de analyse van verschillende typen data. Hierdoor ontstaat er een synergie tussen de verschillende bronnen (Corbin en Strauss, 1990). Voor ons onderzoek betekende dit dat alle bronnen zijn meegenomen in de analyse: literatuur, de expertmeeting, de observaties, interviews en focusgroepen.

We hebben de verslagen van de interviews, groepsgesprekken en observaties geanalyseerd in twee stappen: op basis van de onderzoeksvragen ontwikkelden we een codelijst waarmee we tekstdelen van deze bronnen hebben gecodeerd. Vervolgens hebben we langs inductieve weg het materiaal geanalyseerd naar achterliggende dimensies of naar een hiërarchische opbouw. De concepten die hieruit voortkwamen zijn uiteindelijk gebruikt om de hoofdstukken 4 en 5 te schrijven.

In deze rapportage maken we veelvuldig gebruik van citaten uit de interviews en groepsgesprekken. De citaten illustreren de aangetroffen praktijk, ervaring of opvatting van de respondent(en). De paragrafen waarin we gebruikmaken van citaten, kennen een hiërarchische opbouw. De citaten waar we mee starten geven de vaakst genoemde praktijken, ervaringen of opvattingen weer. Daarna bespreken we zaken die minder vaak worden genoemd en die een specifiek onderdeel van de praktijken, ervaringen en opvattingen illustreren.

2.3 De onderzochte locaties

De opzet, fysieke indeling en bereikbaarheid van een opvanglocatie spelen een rol in de activiteiten die vrijwilligers kunnen ondernemen, de samenwerking met beroepskrachten en externe organisaties. Hieronder beschrijven we de vier locaties kort, waarbij we hun belangrijkste kenmerken noemen. Ook beschrijven we de vier noodopvanglocaties waar de respondenten ervaring mee hadden.

2.3.1 AZC Gilze en Rijen, bezoek op 17 oktober 2016

AZC Gilze en Rijen - kortweg AZC Gilze - is sinds 1993 gevestigd op een voormalig luchtmachtterrein. AZC Gilze doet sinds 2010 gedeeltelijk dienst als procesopvanglocatie (pol). In 2011 is daar de gezinslocatie bijgekomen. Sinds 2013 worden er ook weer AZC-bewoners opgevangen. Er is plek voor zo'n 1200 bewoners. Op het moment van ons bezoek waren er ongeveer 400 bewoners. De opvanglocatie is een van de grotere in Nederland. Er kunnen 1200 bewoners op het voormalige luchtmachtterrein worden gehuisvest dankzij de uitgestrektheid van het terrein dat tientallen hectares bos telt. Het terrein is indertijd aangelegd met de bedoeling om vanuit de lucht een gewoon dorp te lijken. Dit zorgt ervoor dat de locatie ook de uitgestrektheid van een landelijk dorp heeft: de bewoners en medewerkers zijn verspreid over vele gebouwen. Door de vele gebouwen op het terrein zijn er veel ruimtes beschikbaar voor activiteiten. Zo is er een naaiatelier, een houtwerkplaats, een keramiekwerkplaats en een peuterspeelzaal. Ook is er een grote sportzaal waar elke dag gesport kan worden onder leiding van een vrijwilliger. Het AZC ligt buiten het centrum van Gilze: er rijdt eens in de twee uur een speciale bus vanuit Gilze, die er ongeveer een half uur over doet om in het centrum te komen. Bijzonder aan de locatie is dat er centraal wordt gekookt voor bewoners, omdat het niet mogelijk is om in de huizen te koken. Dit zorgt soms voor onvrede onder de bewoners. Er zijn ongeveer veertig vaste vrijwilligers actief op het AZC; ongeveer de helft werkt er meer dan tien jaar.

2.3.2 AZC Azelo, bezoek op 20 oktober 2016

Het AZC in Azelo is bestemd voor de reguliere opvang van asielzoekers en statushouders. Het is gevestigd in een voormalig internaat en in 2014 heropend. Het heeft een opvangcapaciteit van 375 personen. Op het moment dat wij er waren, werden er 260 mensen opgevangen. Er zijn ongeveer veertig COA-vrijwilligers actief in Azelo, daarnaast wordt er een koffieochtend georganiseerd voor mensen uit de buurt die graag in contact willen komen met asielzoekers. Deze mensen hoeven geen COA-vrijwilliger te worden, maar worden geregistreerd als bezoeker. Daarnaast worden er verschillende activiteiten georganiseerd als sport, muziek, huiswerkbegeleiding en computeren. Het AZC ligt op 3,5 kilometer afstand van Borne; bewoners kunnen zich per fiets gemakkelijk naar het stadje verplaatsen, met het openbaar vervoer is de locatie minder gemakkelijk te bereiken.

2.3.3 Gezinslocatie Amersfoort, bezoek op 25 oktober 2016

In Amersfoort is een gezinslocatie gevestigd in een rijksmonument dat sinds 1910 dienstdeed als rooms-katholiek retraitehuis. Het is sinds september 2012 in gebruik als gezinslocatie, voor die tijd werd het gebruikt als opvang voor uitgenodigde vluchtelingen. In september 2016 is de locatie tijdelijk uitgebreid met semipermanente woonunits. Ook werd een deel van de locatie gereserveerd voor noodopvang, al dient dit deel nu om de bewoners op te vangen die door restauratie niet in het reguliere gebouw kunnen wonen. De locatie is groot maar compact, met lange gangen die de vertrekken van de bewoners verbinden met de ruimtes waar activiteiten plaatsvinden. Ook is er een tuin die bewoners onderhouden. Daarnaast zijn er op de locatie ruimtes waar gesprekken worden gevoerd met de Dienst Terugkeer & Vertrek en de Internationale Organisatie voor Migratie. De locatie heeft een opvangcapaciteit van ongeveer 300 plaatsen, die op het moment dat wij kwamen niet alle bezet waren. Omdat het een gezinslocatie is waar ook veel mensen uit zogenoemde 'veilige landen' worden opgevangen, is het verloop heel groot. Op de locatie werken tussen de 20 en 25 vrijwilligers van het COA. Een van de activiteiten is ondersteuning bij administratieve zaken, zoals het aanvragen van een DigiD. Er is ook een fietsenwerkplaats, een computerruimte, een vrouwenruimte en een peuterspeelzaal. De locatie ligt aan de stadsrand van Amersfoort en is goed te bereiken.

2.3.4 AZC Utrecht, bezoek op 7 november 2016

AZC Utrecht is gevestigd in het voormalig militair ziekenhuis Militair Hospitaal Dr. A. Mathijssen. Behalve militairen werden hier ook burgers verpleegd. Behalve het AZC is ook het hoofdkantoor van de Protestantse Kerk Nederland (PKN) hier gevestigd. Na de verhuizing van het militair hospitaal naar het Universitair Medisch Centrum Utrecht (UMCU) begin jaren negentig, werd het gebouw in 1991 in gebruik genomen als asielzoekerscentrum. Er is plek voor 450 bewoners; in de buurt bevindt zich een dependance waar 350 mensen kunnen worden opgevangen. Er is in totaal plek voor 800 reguliere bewoners en 50 alleenstaande minderjarige vluchtelingen. Op het moment van het onderzoek waren er minder bewoners.

De grootste kamers zijn voorzien van een aparte slaapkamer en hebben een eigen toilet en een eigen kook- en douchegelegenheid. In het gebouw bevonden zich verder achttien grote keukenruimten, waar bewoners koken die niet over een eigen keuken beschikken, en even zoveel wasruimten, die zijn voorzien van douches, toiletten, een wasmachine en een wasdroger.

Het AZC kenmerkt zich door lange gangen met veel lokalen voor activiteiten. Het aantal vrijwilligers op de opvanglocatie bedraagt 52. In de kelder van het gebouw vinden vele vrijwilligersactiviteiten plaats. Er is onder andere een winkel met kleding, een vrouwenruimte, een tekenlokaal en een peuterspeelzaal. Er heerst een levendige sfeer, de activiteiten zijn goed bezocht. Aan deze activiteiten doen ook mensen uit andere locaties mee. Het AZC ligt in de wijk Oog in Al in Utrecht en is, doordat het al zo lang bestaat, sterk verbonden met de buurt. Er zijn veel vaste vrijwilligers actief uit de buurt, sommige al langer dan tien jaar.

2.3.5 Noodopvanglocaties

We hebben in de verschillende AZC's mensen gesproken over de noodopvanglocaties Heumensoord in Nijmegen, de Jaarbeurs in Utrecht, de noodopvang in Enschede en in Zeist. Deze noodopvanglocaties verschillen van elkaar in grootte en duur dat de locatie open was. Heumensoord was de grootste noodopvanglocatie in Nederland, met ongeveer 3000 bewoners. De vluchtelingen verbleven in tenten in de bossen bij Nijmegen. Er ontstond bij deze noodopvang een enorme toeloop van vrijwilligers, waarbij ook incidenten en onenigheid met COA-medewerkers geregeld voorkwamen. In Zeist was een noodopvanglocatie bestaande uit meerdere gebouwen, waar in totaal circa 650 mensen konden overnachten in stapelbedden met tussenschotten; ook hier waren vrij veel vrijwilligers. De Jaarbeurs was slechts zeven weken open en er waren 500 bedden. De vrijwilligers organiseerden zich daar in 'Welcome in Utrecht'. De noodopvang in Enschede was gevestigd in het voormalige kantoorpand van de Wegenergroep en heeft gedurende slechts enkele weken als opvang voor gemiddeld 200 asielzoekers gediend.

2.4 Andere organisaties op COA-locaties

Naast de COA-vrijwilligers zijn er ook vrijwilligers en beroepskrachten van andere organisaties actief op de opvanglocaties. Twee organisaties die in veel gevallen aanwezig zijn, zijn de Vrolijkheid en VluchtelingenWerk. De Vrolijkheid en het COA hebben op

landelijk niveau - via een convenant - samenwerkingsafspraken gemaakt, die op lokaal niveau concreet ingevuld worden. VluchtelingenWerk is een onafhankelijke organisatie die zich inzet voor de belangen van vluchtelingen en asielzoekers. Het werk varieert van persoonlijke steun tijdens de asielprocedure tot praktische begeleiding bij het opbouwen van een eigen bestaan in Nederland. Op de COA-locaties zijn medewerkers en vrijwilligers van VluchtelingenWerk aanwezig of organiseren zij een spreekuur. Deze vrijwilligers geven voorlichting over de asielprocedure, ondersteunen bewoners met juridische vragen over hun asielprocedure, gezinshereniging en dergelijke. VluchtelingenWerk is actief op alle opvanglocaties, dus ook bij de onderzochte locaties van dit onderzoek.

De Vrolijkheid biedt kunstzinnige en creatieve activiteiten voor en met kinderen en jongeren in asielzoekerscentra. Vrijwilligers en freelancers voeren de activiteiten uit. Op alle locaties waar wij geweest zijn, is de Vrolijkheid actief of actief geweest.

3 Beleidscontext en inzichten over vrijwilligerswerk

In dit hoofdstuk schetsen we de beleidscontext waarbinnen het COA werkt en geven we een overzicht van wat uit de literatuur bekend is over de inzet van vrijwilligers, en hoe dit zich verhoudt tot de specifieke context van het COA. Daarnaast onderzoeken we wat het COA kan leren van twee typen organisaties: zorg- en welzijnsorganisaties waar beroepskrachten en vrijwilligers samenwerken en meer van vrijwilligers wordt gevraagd, en (vrijwilligers)organisaties die met dezelfde doelgroep (asielzoekers en statushouders) in dezelfde context (op/rond opvanglocaties) werken. Hiervoor putten we uit de resultaten van een expertmeeting die tot doel had inzicht te krijgen in de vraag hoe andere sectoren omgaan met vraagstukken en dilemma's rondom de inzet van vrijwilligers.[2]

3.1 (Beleids)Context van het onderzoek

In en rondom COA-locaties zien we vier soorten vrijwillige inzet ten behoeve van vluchtelingen. De eerste soort betreft de inzet van COA-vrijwilligers. Dit zijn vrijwilligers die zich individueel bij het COA melden om vrijwilligerswerk te doen en 'in dienst' zijn van het COA. Het COA zet deze vrijwilligers in om een van de COA-doelstellingen – namelijk de activering van bewoners – te realiseren. De vrijwilligers verzorgen op de opvanglocatie een structureel en continu aanbod aan activeringactiviteiten voor bewoners. Het gaat bijvoorbeeld om taalles, peuterspeelzaalwerk, kunstzinnige en recreatieve activiteiten, sportactiviteiten, een fietsenwerkplaats en computeractiviteiten. Het leeuwendeel van de activeringactiviteiten binnen opvanglocaties wordt op dit moment uitgevoerd door COA-vrijwilligers.

Bij de tweede soort vrijwillige inzet gaat het om vrijwilligers die 'in dienst' zijn van organisaties waarmee het COA landelijke afspraken heeft, zoals VluchtelingenWerk, de Vrolijkheid of het Rode Kruis. Deze organisaties zijn actief op COA-locaties en vervullen een eigenstandige rol. Dit geldt met name voor VluchtelingenWerk, waarvan de vrijwilligers asielzoekers bijstaan in de asielprocedure en optreden als belangenbehartiger. Deze vrijwillige inzet valt buiten de scope van ons onderzoek.

De derde soort vrijwillige inzet betreft activiteiten door informele vrijwilligersorganisaties, zoals religieuze organisaties, sportverenigingen en bewonersorganisaties. Het gaat om georganiseerde betrokken burgers die - vaak naar aanleiding van de grotere instroom van asielzoekers in 2014 en 2015 en de maatschappelijk gepolariseerde reacties daarop - iets willen betekenen voor vluchtelingen. Inmiddels zijn er – vooral rondom de noodopvanglocaties die in 2015 bestonden – ook nieuwe informele organisaties ontstaan die de inzet van deze betrokken burgers coördineren, zoals 'Welkom in Utrecht'.

De vierde soort vrijwillige inzet betreft die van individuele burgers uit de omgeving van de COA-locaties die zich bij het COA melden om zich eenmalig of kortdurend in te zetten voor vluchtelingen en die vaak geïnteresseerd zijn in het opbouwen van een persoonlijke relatie met vluchtelingen.

3.1.1 Inzet van vrijwilligers door het COA

Halverwege 2016 zijn er ruim 1.900 vrijwilligers actief onder regie van het COA, ruim 900 vrijwilligers meer dan in dezelfde periode een jaar eerder. Vooral in de tweede helft van 2015 is het aantal vrijwilligers sterk toegenomen, onder andere door het beeld van het verdronken Syrische jongetje Aylan Kurdi op een Turks strand (COA-jaarverslag 2015). De vrijwilligers die bij het COA actief zijn, zijn overwegend vrouw (twee derde) en vijftigplusser (60%). Vrijwilligers werken vaak meerdere jaren bij het COA: halverwege 2015 (vlak voor de grote instroom van extra vrijwilligers) werkte meer dan 40 procent van de vrijwilligers langer dan twee jaar bij het COA.

2 De deelnemerslijst van de expertmeeting vindt u in bijlage 8.2.

Ook in de nieuwe instroom zijn vrouwen en vijftigplussers in de meerderheid, en daarnaast hebben zich nieuwe groepen vrijwilligers gemeld, veelal op het moment dat er een noodopvanglocatie in hun buurt werd geopend. Vrijwilligers die zich voor het COA willen inzetten, moeten een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) aanvragen. Daarnaast moeten zij zich houden aan de COA Gedragscode waarin het COA benadrukt dat er een professionele afstand dient te zijn tussen bewoners en COA-medewerkers. De vrijwilligers verzorgen Nederlandse les, zijn actief in een kinderspeelzaal, introduceren de Nederlandse samenleving, geven fietsles en verzorgen andere activiteiten. Deze activiteiten richten zich op de activering van bewoners (een van de acht doelstellingen van COA, jaarplan 2014). De activering heeft als doel '*dat bewoners zinvolle dagbesteding hebben, wat bijdraagt aan fysieke en geestelijke gezondheid en een gevoel van eigenwaarde. Daarnaast geeft het de bewoners de mogelijkheid om zich in contact met de Nederlandse samenleving voor te bereiden op een plek in de samenleving (inburgering/integratie).*' (Conceptnotitie vrijwilligerswerk COA, 2015, p. 1) Het COA is in 2013 gestart met het project Activeren van bewoners, met financiering van het Europees Vluchtelingen Fonds. Het project vormde de aanleiding voor het opstellen van een nieuw vrijwilligersbeleid door het COA. In het nieuwe landelijke beleidskader is vastgelegd dat alle vrijwilligerswerk bij het COA gericht moet zijn op het activeren van bewoners. Het uitgangspunt daarbij is dat het werk op lokaal niveau verder wordt ingevuld, passend bij het aanbod van vrijwilligers en bewoners. De stelregel is dat eerst wordt gekeken of een bewoner zelf de activiteit kan uitvoeren (de vraag is of deze overweging in praktijk ook wordt gemaakt). De taken die COA-vrijwilligers uitvoeren zijn altijd aanvullend op de activiteiten die beroepskrachten van het COA uitvoeren: als er geen vrijwilligers zouden zijn dan gebeuren de activiteiten niet, aldus het COA.

3.1.2 Sneller starten met integratie in opvanglocaties

Op basis van ervaringen uit het recente verleden is het inzicht gegroeid dat zo snel mogelijk gestart moet worden met de integratie van (kansrijke) asielzoekers. In de WRR Policy Brief Geen tijd verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten, roepen de onderzoekers op tot snelle inzet op integratie. Een van de aanbevelingen is om de periode in de opvangcentra goed te benutten. De onderzoekers adviseren om de hulpbereidheid van vrijwilligers te gebruiken door al vóór de vergunningverlening te starten met het leren van de Nederlandse taal, zeker ook omdat in 2015 vooral vluchtelingen uit Syrië en Eritrea naar Nederland kwamen, waarvan ongeveer 90 procent een (tijdelijke) verblijfsvergunning krijgt (VluchtelingenWerk 2015). Daarnaast staat door de grotere toestroom van asielzoekers de huisvesting van vergunninghouders in gemeenten onder druk. Statushouders moeten langer wachten in een opvanglocatie voordat zij een woning in een gemeente kunnen betrekken. Het gebruiken van de wachtperiode in het AZC om een traject naar scholing en werk aan te vangen, kan dan ook met recht een 'wachttijd met waarde' worden genoemd (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2016), en er is steeds meer nadruk komen te liggen op het goed benutten van deze periode (Kamerbrief Integratie en Participatie van vergunninghouders, 27 november 2015).

Mede door bovenstaande inzichten is er sinds kort ook politieke toestemming om tijdens de asielprocedure activiteiten uit te voeren die gericht zijn op inburgering van (toekomstig erkende) vluchtelingen, met name in de vorm van taallessen, voorlichting over normen en waarden en (vrijwilligers)werk door asielzoekers (TK, 2015-16, 19637-2085). Daarnaast is in april 2016 in het Uitwerkingsakkoord Verhoogde Asielinstroom (28 april 2016) afgesproken dat de voorinburgering voor vergunninghouders in het AZC wordt uitgebreid. Dit biedt meer mogelijkheden voor het COA voor activering en werpt nieuwe vragen op over de rol van het COA versus bewoners en versus andere organisaties rondom activering en (voor)inburgering. Sinds eind 2016 is het voor asielzoekers gemakkelijker geworden om vrijwilligerswerk buiten het AZC uit te voeren. Een organisatie die vrijwilligerswerkzaamheden aanbiedt aan asielzoekers moet hier een ontheffing voor aanvragen bij het UWV: voorheen mocht een asielzoeker pas aan de slag als de ontheffing was getoetst, nu vindt deze toetsing achteraf plaats waardoor eerder begonnen kan worden met het vrijwilligerswerk.[3]

3 www.rijksoverheid.nl.

3.2 Relevante inzichten over vrijwillige inzet uit de literatuur

Uitgangspunt bij het onderhavige onderzoek is dat er veel valt te leren van andere sectoren die op grote(re) schaal met vrijwilligers werken. Daarom bespreken we hier beknopt een aantal inzichten uit recent onderzoek naar vrijwillige inzet en schetsen we hoe deze zich verhouden tot de specifieke context van het COA.

In Nederland wordt veel vrijwilligerswerk gedaan. Ongeveer 40 procent van de Nederlanders doet minstens één keer per jaar vrijwilligerswerk voor een maatschappelijke organisatie (Bekkers, de Wit, Hoolwerf en Boezeman, 2015). De definitie van vrijwilligerswerk is aan het veranderen, constateren Van Bochove, Tonkens en Verplanke (2014). Zij beargumenteren dat de veelgebruikte definitie van het Sociaal en Cultureel Planbureau (Dekker en De Hart, 2009) die luidt dat vrijwilligerswerk werk is dat 'in enig georganiseerd verband onverplicht en onbetaald wordt verricht ten behoeve van anderen of de samenleving' aan vernieuwing toe is. De vernieuwing is nodig omdat vrijwilligerswerk niet altijd onverplicht is (maar bijvoorbeeld een tegenprestatie die werklozen moeten leveren) en door de vrijwilligersvergoedingen niet altijd onbetaald is. Vrijwilligerswerk wordt bovendien vaak niet alleen verricht ten behoeve van anderen of de samenleving, maar ook ten behoeve van de vrijwilliger zelf (Nienhuis, Hijnekamp en Doelman-van Geest, 2011).

3.2.1 Samenwerking met vrijwilligers

In het beleidskader van het COA is aangegeven dat hun kernactiviteiten (blijven) worden uitgevoerd door beroepskrachten. Met andere woorden: het is niet de bedoeling dat vrijwilligers de plaats innemen of de werkzaamheden overnemen van beroepskrachten. Dit onderzoek richt zich daarom op de mogelijke opbrengsten van samenwerking tussen het COA en vrijwilligers/organisaties uit het maatschappelijk middenveld. Onderzoek naar de verhouding tussen professionals en vrijwilligers heeft zich in het verleden voornamelijk gericht op een kwantitatief beeld van de achtergrondkenmerken en motieven van vrijwilligers.

Daarnaast onderscheiden Tonkens et al. (2014) drie typen samenwerking tussen beroepskrachten en vrijwilligers, die zij professionele, gedeelde en vrijwillige verantwoordelijkheid noemen. In het eerste type samenwerking is het werk van vrijwilligers aanvullend op de kerntaken die professionals uitvoeren, ligt de beslisbevoegdheid goeddeels bij professionals en zijn die ook altijd in de buurt bij de uitvoering van het vrijwilligerswerk. Bij gedeelde en vrijwillige verantwoordelijkheid is de rol van vrijwilligers in de samenwerking steeds groter. Het onderscheid in deze drie typen van samenwerking is nuttig omdat de auteurs schetsen wat de *do's & dont's* zijn bij de diverse samenwerkingstypen.

We gebruiken de typologie hier om het vrijwilligerswerk te karakteriseren dat COA-vrijwilligers op dit moment uitvoeren, en om na te gaan wat – vanuit het perspectief van betrokkenen en met inachtneming van de beleidsmatige ruimte – de (on)mogelijkheden van en kansen voor de samenwerkingsrelatie tussen vrijwilligers en professionals zijn.

Dit onderzoek heeft betrekking op de vrijwillige inzet van COA-vrijwilligers. Hierboven gaven we aan dat in en rondom COA-opvanglocaties meerder typen vrijwilligers actief (kunnen) zijn. We verwachten dat – mede onder invloed van recente verruiming van regels – de vrijwillige inzet door bewoners zal toenemen. Daarnaast zijn er vrijwilligers actief op en rondom COA-locaties, die 'in dienst zijn' van maatschappelijke organisaties. We behandelen nadrukkelijk het vraagstuk van de (on)mogelijkheden van samenwerking tussen deze diverse soorten vrijwilligers. Ook hiervoor is de indeling in typen samenwerking van Tonkens et al. bruikbaar.

De verruiming van regels die recentelijk heeft plaatsgevonden betreft de mogelijkheden om actief te zijn tijdens de asielprocedure en de start van het integratieproces van vergunninghouders in opvanglocaties van het COA. Wij verwachten dat er hierdoor (nog) meer verbindingen (en samenwerkingsrelaties) zullen ontstaan tussen COA-locaties en (formele en vrijwillige) organisaties in de fysieke omgeving. We denken daarbij aan bewonersinitiatieven, ondernemers, en lokaal ondersteuningsaanbod in de gemeente of regio waar de locatie gevestigd is. Een voorbeeld hiervan is de AZC-locatie Einsteindreef die vanaf het najaar van 2016 een breed scala aan activiteiten aanbiedt aan asielzoekers en inwoners van Overvecht (Utrecht).

3.2.2 Motieven voor vrijwillige inzet

Tonkens et al. (2014) concluderen dat persoonlijke motivatie tegenwoordig een doorslaggevende rol speelt bij het besluit om vrijwilligerswerk te gaan doen. Deze persoonlijke motivatie kan voortkomen uit een verlangen om bij te dragen aan een betere wereld, of juist het eigen leven via vrijwilligerswerk te verbeteren. Dat motieven persoonlijker zijn geworden ten opzichte van vroeger - waarin het meer vanzelfsprekend was om je (binnen je zuil) in te zetten – betekent echter niet dat de nieuwe vrijwilliger vooral op zoek is naar eigen voordeel en het oppoetsen van het eigen cv. Een flink deel van de vrijwilligers wil zich binden aan de organisatie. Ook Meijs et al. (2011) constateren dat – in tegenstelling tot wat vaak wordt gedacht – vrijwilligers graag ergens bij willen horen en een deel van hun identiteit (willen) ontlenen aan hun vrijwillige inzet. Dit geldt ook voor de hedendaagse vrijwilliger, die zich niet per se langdurig bij één organisatie vrijwillig wil inzetten. Meer dan vroeger dienen organisaties die vrijwilligers willen inzetten aandacht te besteden aan de mogelijkheden en (ontmoetings)ruimte voor het creëren en delen van een gezamenlijke identiteit (Meijs et al., 2011).

Uit onderzoek van Hollands (2006) naar de motieven van vrijwilligers die zich inzetten voor asielzoekers en vluchtelingen blijkt dat wederkerigheid een belangrijke plaats inneemt. Niet alleen het belang van de ander – de asielzoeker of vluchteling - maar ook het eigen belang wordt gediend. De vrijwillige inzet is een concrete weg om de eigen (levens)overtuiging/idealen daadwerkelijk in praktijk te brengen, maar ook een manier om de eigen horizon te verbreden. Tonkens et al. (2014) voegen hier nog aan toe dat persoonlijke emotionele vooruitgang een belangrijk motief is voor vrijwilligers. Zij verstaan hieronder: het zoeken naar gemeenschap: een groep, gezelligheid, een gemeenschappelijke zaak waar je samen aan werkt.

Wat betekenen deze inzichten (mogelijk) in de context van het COA? Hierboven lieten we al zien dat een deel van de bevolking zijn adhesie voor de opvang van vluchtelingen in Nederland handen en voeten wil geven door vrijwillige inzet, in weerwil van ervaren afbrokkelend draagvlak in de samenleving (De Gruijter et al., 2016). Naar verwachting zijn mensen die bij het COA vrijwilligerswerk (willen) verrichten sterk ideologisch gemotiveerd en begaan met het lot van asielmigranten. Deze gedrevenheid zal zich uiten in een sterke inzet (in tijd en betrokkenheid) en vormt daarmee een enorme kans voor het COA om (meer) waarde aan wachttijd te geven. Vrijwilligers kunnen ook, wellicht meer dan nu het geval is, een rol vervullen als ambassadeur van het COA door in het eigen sociale netwerk ervaringen te delen. Een mogelijk risico is dat (nieuwe) vrijwilligers zich (aanvankelijk) opstellen als belangenbehartiger van asielmigranten, terwijl die rol al elders is belegd. Dit zou leiden tot ongewenste rolvermenging en het creëren van ongefundeerde verwachtingen bij asielmigranten.

3.2.3 Vrijwilligersmanagement

De hierboven geschetste ontwikkelingen in zowel de instroom en opvang van asielzoekers als in de samenwerking tussen betaalde en vrijwillige inzet in en om COA-locaties, vertalen zich ook in een management-technisch vraagstuk. Hierbij gaat het in het bijzonder om wervings-, plannings-, begeleidings-, aansturings- en 'matching'-kwesties (Meijs et al., 2011). Er is veel onderzoek gedaan naar condities en randvoorwaarden voor een succesvolle inzet van vrijwilligers en daar zijn handreikingen, basisboeken, een zelfevaluatie, toolkits en methodiekbeschrijvingen uit voortgekomen (zie bv https://www.movisie.nl/kennisdossiers/vrijwillige-inzet, Tonkens et al., 2014; NOV Zelfevaluatie Vrijwillige inzet, 2005; Meijs et al., 2011; Gast et al., 2009; Van der Klein, et al., 2011; Van der Klein, 2012; Oudenampsen et al., 2012; Terra, 2013). Belangrijke condities voor succesvolle inzet hebben vooral te maken met duidelijkheid over doel- en taakstelling, adequate facilitering van zowel vrijwilligers als beroepskrachten, waarborgen voor continuïteit, heldere communicatie en wederzijdse waardering.

In dit onderzoek maken we gebruik van deze inzichten, met oog voor de specifieke context waarin vrijwilligerswerk in en om COA-locaties plaatsvindt. Hier belichten we twee specifieke elementen van de COA-context om rekening mee te houden bij het ontwikkelen en uitvoeren van een toekomstbestendig vrijwilligersmanagement.

Ten eerste kenmerkt de opvang in het AZC en/of de noodopvanglocatie zich door tijdelijkheid en flexibiliteit. Bewoners verblijven tijdelijk in een AZC, idealiter tot aan het moment van statusverlening, maar in de praktijk totdat zij zich in een gemeente kunnen vestigen. Voor de noodopvanglocaties geldt deze flexibiliteit en tijdelijkheid haast nog

sterker, omdat deze locaties voor de duur van zes tot twaalf maanden opvang bieden. Het COA moet als organisatie meebewegen met de vraag naar opvang (kwantitatief en kwalitatief), die weer afhankelijk is van de instroom en regelgeving. De tijdelijkheid en flexibiliteit zorgen voor een betrekkelijk grote mate van discontinuïteit. Dit is eenrisicofactor voor bijvoorbeeld de samenwerking tussen beroepskrachten en vrijwilligers. In het onderzoek bekijken we wat de tijdelijkheid en flexibiliteit betekenen voor bijvoorbeeld de werving, planning, begeleiding en aansturing van COA-vrijwilligers.

Een tweede specifiek kenmerk van de COA-context is dat de doelgroep van de vrijwillige inzet zeer divers is. De diversiteit betreft niet alleen de etnische achtergrond of herkomstregio van asielzoekers, maar ook het opleidingsniveau, de levensovertuiging en waardeoriëntatie. Dit heeft gevolgen voor de benodigde competenties van vrijwilligers (diversiteitsgevoelig werken). Het vrijwilligersmanagement dient hier rekening mee te houden (Pels, 2009; De Gruijter et al., 2009; De Gruijter et al., 2007).

3.2.4 Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG)

Ook over de inzet en het gebruik van de VOG valt er veel te leren van andere vrijwilligersorganisaties. In het vrijwilligerswerk kan weerstand bestaan tegen het (verplichtstellen van het) aanvragen van VOG's. Het verplichtstellen van een VOG wordt dan gezien als een bewijs van wantrouwen, leidend tot een omslachtige procedure die niet altijd het gewenste resultaat heeft. Van der Klein et al. (2013) beschrijven de ervaringen met een pilot die het in 2012 mogelijk maakte om gratis VOG's aan te vragen voor vrijwilligers die werken met jeugdigen. Sportclubs, kindervakanties en scoutinggroepen konden met de pilot meedoen. Het ministerie van Veiligheid en Justitie initieerde deze pilot ter preventie van seksueel grensoverschrijdend gedrag. Bij de afgifte van de VOG werd dus gekeken naar zedenzaken.

De studie over de pilot liet zien dat niet voor alle situaties/functies waarin vrijwilligers werken een VOG (ter preventie van seksueel grensoverschrijdend gedrag) raadzaam is, maar voor een aantal wel: vrijwilligerswerk met kinderen, met verstandelijk gehandicapten, een-op-een-vrijwilligerswerk (maatjeswerk), et cetera. In de Handreiking Vrijwilligers tegen Ouderenmishandeling heeft het Verwey-Jonker Instituut overigens een checklist gepubliceerd die het organisaties mogelijk maakt om af te wegen voor welke typen vrijwilligerswerk een VOG aangevraagd moet worden (Van der Klein et al. tweede druk, 2015). Het voorkomen van grensoverschrijdend gedrag staat centraal. In onderzoek van De Jong et al. (2016) over de Regeling Gratis VOG blijkt dat vrijwilligersorganisaties die gebruik kunnen maken van de regeling om gratis een VOG aan te vragen, zich ervan bewust zijn dat

> *'Een VOG slechts een middel is en dat andere preventieve maatregelen belangrijk zijn in het voorkomen van seksueel grensoverschrijdend gedrag: de VOG is het sluitstuk van breder beleid' (De Jong et al., p. 10).*

3.2.5 Coördinatie en samenwerking op lokaal niveau

De uitvoering van vrijwilligersbeleid gebeurt zowel bij vrijwilligersorganisaties als bij overwegend door professionals gestuurde organisaties op lokaal niveau (Van der Klein & Oudenampsen, 2010). Afdelingen, afdelingsbesturen, locatiemanagers, coördinatoren verrichten de werving, selectie, matching, begeleiding, aansturing en waardering en erkenning van vrijwilligers op lokaal niveau, in een gemeente, in een instelling, bij een project van de lokale afdeling et cetera. Voor sommigen is het uitvoeren van vrijwilligersbeleid een kerntaak – een taak die hun hele baan/vrijwilligersfunctie vult -, voor anderen is het een onderdeel van het werk, of zelfs een 'sluitpost'.

Het Verwey-Jonker Instituut deed in 2009 en 2010 onderzoek naar de taken en belasting van vrijwilligerscoördinatoren bij vrijwilligersorganisaties aangesloten bij het Landelijk Overleg Vrijwilligersorganisaties in de Zorg (een overleg van de Nederlandse Organisatie Vrijwilligerswerk). Vaak hebben organisaties vrijwilligerscoördinatoren vrijgesteld/aangesteld om zich te richten op werving, selectie, matching en begeleiding en waardering van vrijwilligers. Deze coördinatoren liepen destijds al een flink risico op overbelasting omdat het aantal taken hun boven het hoofd groeide. Als ze hun kernwerk goed wilden doen, waren ze daar vaak langer mee bezig dan het aantal uren dat ervoor ingeschat was. Daarbij speelde geen rol of het ging om een vrijwilliger of een beroepskracht (Van der Klein & Oudenampsen, 2010).

Uit bovengenoemd onderzoek valt te leren dat de coördinatie van vrijwilligers een onmisbare schakel is, waarvoor tijd, aandacht en geld nodig is. Het is niet iets wat je er zomaar even bij doet. Soms kiezen professionele organisaties er mede daarom voor om de coördinatie van vrijwilligers die bij hen op locatie actief zijn over te laten aan vrijwilligersorganisaties of welzijnsorganisaties die hier meer ervaring mee hebben. Dat kan op projectbasis gebeuren of voor langere tijd. Er ontstaat dan op lokaal niveau een samenwerking die het beste naar boven haalt bij de betrokken partijen. Voor een succesvolle samenwerking is het wel belangrijk dat de samenwerkende partijen (vaak een professionele organisatie en vrijwilligersorganisatie) beginselen delen. En dat vervolgens de vrijwilligers die op een locatie aan de slag gaan ook volgens die beginselen (in dat project) handelen en zich daarom gewaardeerd voelen. In vrijwilligerswerk is er een aantal kwesties waar vaak afspraken over gemaakt worden: - wat is het overkoepelende doel: hulp of empowerment? – hoe ver mag de vriendschapsband gaan tussen een vrijwilliger en een kwetsbare cliënt? – en wat doen professionals en wat doen vrijwilligers (niet)? Organisaties die weinig ervaring hebben met vrijwilligersbeleid of niet goed weten hoe om te gaan met nieuwe vrijwilligersgroepen hoeven op deze manier niet zelf het wiel opnieuw uit te vinden. Ze moeten dan wel toelaten dat ook de organisatie die de vrijwilligers coördineert een ruime zeggenschap heeft in wat de vrijwilligers wel en niet mogen, en hoe er met hun inbreng omgegaan wordt op locatie (Van der Klein & Schöne, 2015).

3.3 Leren van ervaringen elders

Om te kunnen leren van ervaringen met vrijwilligers(management) elders, organiseerden we een expertmeeting die tot doel had inzicht te krijgen in de vraag hoe andere sectoren omgaan met vraagstukken en dilemma's rondom de inzet van vrijwilligers. De opbrengst van de expertmeeting is verwerkt in deze paragraaf. In het hier volgende maken we een onderscheid naar twee typen organisaties waar het COA wat van kan leren:

1. professionele organisaties die door veranderingen in de context meer van vrijwilligers zijn gaan vragen (met name in zorg en welzijn);
2. organisaties die vrijwilligers inzetten ten behoeve van asielzoekers/vluchtelingen in de context van de asielopvang.

AD 1 Bij het COA werken zowel beroepskrachten als vrijwilligers. Vanwege de toegenomen nadruk op activering in de opvang zal meer van de inzet van vrijwilligers verwacht worden. Daarom is het interessant te onderzoeken hoe andere organisaties, waar ook meer van vrijwilligers wordt verwacht en waar beroepskrachten en vrijwilligers samenwerken, hun nieuwe beleid vormgeven. Dit speelt nadrukkelijk in de sector van zorg en welzijn; in deze paragraaf geven we de bevindingen uit de literatuur hierover weer.

AD 2 Daarnaast kan het COA leren van (vrijwilligers)organisaties die met dezelfde doelgroep (asielzoekers en statushouders) en in dezelfde context werken, op of rond opvanglocaties. Het betreft dan bijvoorbeeld de omgang met bewoners en het werken in een steeds veranderende context. In het onderzoek zijn wij daarom nagegaan wat het vrijwilligersbeleid is van VluchtelingenWerk en de Vrolijkheid, twee organisaties die met vrijwilligers op opvanglocaties werken. In hoofdstuk vijf geven wij de resultaten daarvan weer, en reflecteren we op de vraag wat het COA van deze organisaties kan leren. In deze paragraaf besteden we aandacht aan wat we uit eerder onderzoek weten, en aan de resultaten van de expertmeeting, met professionals die in hun organisatie ook met vrijwillige inzet voor vluchtelingen te maken hebben.

3.3.1 Leren van professionele organisaties in zorg en welzijn

Veel zorg- en welzijnsorganisaties besteden in toenemende mate taken uit aan vrijwilligers, die eerder door beroepskrachten werden uitgevoerd. In de zorg is hierbij een belangrijk vraagstuk wat de gewenste positie van de vrijwilliger is ten opzichte van de patiënt/cliënt. In de expertmeeting komt naar voren dat zorginstellingen vaak aanvankelijk van vrijwilligers verwachten dat zij zich professioneel opstellen omdat hun taken eerder door een beroepskracht werden uitgevoerd. Het streven is dan om de vrijwilliger zo veel mogelijk te laten lijken op een professional, bijvoorbeeld wat betreft gedrag en beroepsethiek. Dit blijkt niet goed te werken, omdat zowel de vrijwilliger als de patiënt iets anders van vrijwilligers verwacht dan van een beroepskracht, zoals meer tijd en meer persoonlijk contact. Er ontstaat dan langzamerhand een lokale 'praktijkethiek' die niet op papier staat, maar die per casus en per individu kan verschillen. Een vrijwilliger die vroeger verpleegkundige was, krijgt bijvoorbeeld wat meer ruimte om lichte

zorgtaken (die eigenlijk zijn voorbehouden aan beroepskrachten) uit te voeren. Sleutel hierin is dat betrokkenen samen een op de situatie toegesneden oplossing vinden. Ook is de betrokkenheid belangrijk van een coördinator die een oogje in het zeil houdt. Dit is ook de werkwijze van Humanitas, die programma's heeft in complexe gezinssituaties. Er zijn regels opgesteld die duidelijk taken afbakenen en er is een gedragscode. Er is variatie in de manier waarop deze regels worden toegepast, maar deze is altijd gebaseerd op individuele gevallen en met toezicht van de coördinator. Deze coördinator kan overigens ook een vrijwilliger zijn.

Samenvattend: de les van professionele organisaties in zorg en welzijn is dat bij het overhevelen van taken van beroepskrachten naar vrijwilligers ruimte moet worden gecreëerd, zodat vrijwilligers in samenwerking met beroepskrachten nieuwe verhoudingen en werkwijzen kunnen ontwikkelen. Vrijwilligers zijn geen pseudo-beroepskrachten, maar zij hebben een eigenstandige waarde en blijken (nieuwe) taken meestal betrokken en consciëntieus uit te voeren. Randvoorwaarden zijn een goede begeleiding door een beroepskracht en een heldere taakafbakening.

3.3.2 Leren van organisaties die werken voor asielzoekers in de asielopvang

Het COA kan leren van (vrijwilligers)organisaties die ook vrijwilligers inzetten voor asielzoekers en statushouders en in dezelfde context werken: in en rond opvanglocaties. De organisatie heeft wat betreft vrijwilligersmanagement te maken met ontwikkelingen en problemen waar andere organisaties in het veld ook mee te maken krijgen.

Een voorbeeld hiervan is de enorme maatschappelijke vraag van burgers naar contexten waarin zij iets voor vluchtelingen kunnen betekenen. Het COA heeft in 2015 en 2016 te maken gehad met burgers en (informele) burgerinitiatieven die zich bij of in samenwerking met het COA vrijwillig willen inzetten voor vluchtelingen.

Ook het Rode Kruis heeft recentelijk te maken gehad met een enorme toename van het aantal vrijwilligers dat 'iets voor vluchtelingen wilde doen'. In 2015 heeft het Rode Kruis het programma *Ready to Help* opgezet met als doel een netwerk te creëren voor mensen die willen inspringen als dat nodig is. Dit kan zijn bij de opvang van vluchtelingen, maar bijvoorbeeld ook bij rampen. In enkele weken hebben zich tijdens de 'vluchtelingencrisis' 30.000 mensen aangemeld en midden 2016 waren 37.000 personen onderdeel van het netwerk *Ready to Help*. De grote toestroom tijdens het hoogtepunt van de vluchtelingeninstroom kwam ook voor het Rode Kruis onverwacht, waardoor er niet direct genoeg activiteiten waren voor alle nieuwe vrijwilligers. Dit resulteerde in veel mailtjes en telefoontjes van mensen die wilden weten wanneer ze zouden worden opgeroepen. Tijdens de expertmeeting van dit onderzoek vertelde het Rode Kruis dat zij beleid ontwikkelen om deze groep gemotiveerde mensen te bedienen. De deelnemers aan het netwerk krijgen periodiek een nieuwsbrief met informatie over wat het Rode Kruis doet en uitleg over de werkwijze van het *Ready to Help*-netwerk. Via deze weg hoopt het Rode Kruis gemotiveerde mensen ook te interesseren voor andere typen vrijwilligerswerk bij het Rode Kruis.

In de expertmeeting constateren de deelnemers dat de mensen die zich willen inzetten voor vluchtelingen, dit vaak doen vanuit een persoonlijke betrokkenheid: zij willen mensen helpen, of vrienden worden met een vluchteling. De experts constateren dat het lijkt of het COA vrijwilligers zoekt die eigenlijk heel weinig verschillen van professionals, met als uitgangspunt 'bind je niet te veel'. Er is een type vrijwilliger dat zich goed in dit profiel kan vinden. Maar voor veel vrijwilligers sluit deze functieomschrijving onvoldoende aan bij hun motivatie, denken de experts. De experts vinden dat het COA de motivatie van vrijwilligers meer centraal zou moeten stellen en meer ruimte zou moeten geven. De angst dat de vrijwillige inzet dan onbeheersbaar wordt, is niet terecht, zo stellen de experts. Wel is het belangrijk dat de faciliteiten voor vrijwilligers op orde zijn en dat zij zich gewaardeerd en onderdeel van de organisatie voelen. Ook Kerk in Actie kende het laatste jaar een toestroom van mensen/vrijwilligers die iets willen betekenen voor vluchtelingen en asielzoekers. Kerk in Actie richt zich vooral op het geven van informatie over vluchtelingen en het aanbieden van trainingen en cursussen, zo vertelt de organisatie tijdens de expertmeeting van dit onderzoek. Dit noemt de organisatie 'toerusten': vrijwilligers in staat stellen om concrete hulp en ondersteuning te bieden.

De experts voegen hieraan toe dat het van belang is dat het COA (meer) samenwerkingsrelaties aangaat om zijn eigen doelstelling vorm te geven van activering van bewoners

door het inzetten van vrijwilligers. Het COA is geen vrijwilligersorganisatie, noch een organisatie die als kerntaak heeft om de motivatie van burgers te kanaliseren om zich in te zetten voor vluchtelingen. De experts hebben gemerkt dat motivatie van mensen wegebt als er geen beroep op hen wordt gedaan en er geen werkzaamheden beschikbaar zijn. Door samen te werken met vrijwilligerscentrales en/of vrijwilligersorganisaties kan het COA gebruikmaken van bestaande infrastructuren rondom werving, selectie en begeleiding van vrijwilligers. Een succesformule is om een ervaren vrijwilliger een nieuwe vrijwilliger wegwijs te laten maken. (Ex-)vluchtelingen zijn volgens experts in te zetten om (nieuwe) vrijwilligers bij te scholen over de doelgroep, zodat zij meer cultuursensitief hun werk kunnen uitvoeren. De experts raden aan om informatieavonden te organiseren met partners in de gemeente, waardoor mensen een beeld kunnen krijgen van wat ze mogelijk kunnen gaan doen (bij diverse organisaties). Investeren in het maken van een goede *match* tussen de nieuwe vrijwilliger en het type werk en de context waarin hij of zij gaat werken loont, aldus de experts. Dan gaat daarna veel 'vanzelf'. Tot slot is wat betreft de experts een adequate facilitering van zowel de vrijwilligers (begeleiding, deskundigheidsbevordering, waardering) als van beroepskrachten (oormerken van begeleidingstijd voor vrijwilligers, deskundigheidsbevordering) sleutel voor een toekomstbestendig vrijwilligersbeleid.

Samenvattend: Ook organisaties die werken voor asielzoekers in de asielopvang hebben te maken gehad met de explosieve groei van het aantal mensen dat zich wil inzetten voor asielzoekers, en ook zij hebben moeite om tegemoet te komen aan de maatschappelijke vraag naar contexten waarin burgers iets voor vluchtelingen kunnen betekenen. Het bleek belangrijk om betrokken burgers periodiek te informeren over de (on)mogelijkheden om zich in te zetten. Daarnaast hebben deze organisaties positieve ervaringen met het meer centraal stellen van de motivatie van de vrijwilliger en vinden zij de angst dat dit zou leiden tot een ongewenste afhankelijkheid van asielzoekers ten opzichte van vrijwilligers niet terecht, mits er een open dialoog tussen beroepskrachten en vrijwilligers hierover plaatsvindt. De faciliteiten voor vrijwilligers moeten ook op orde zijn: voldoende begeleiding, ook met het oog op het bovenstaande, en ruimte voor deskundigheidsbevordering, zodat vrijwilligers voldoende zijn toegerust om hun taken te vervullen. Tot slot valt van organisaties die werken voor asielzoekers in de asielopvang te leren dat ervaren vrijwilligers in te zetten zijn om nieuwe vrijwilligers wegwijs te maken en dat hierbij ex-vluchtelingen een belangrijke rol kunnen spelen.

4 Activiteiten en taken van vrijwilligers bij het COA

In hoofdstuk 4 doen we op basis van het empirisch materiaal (de interviews, observaties en schriftelijke bronnen) uitspraken over de onderzoeksvragen rondom de taken en doelstellingen van het vrijwilligerswerk, de taakverdeling en de toekomst van de inzet van COA-vrijwilligers. In paragraaf 4.1 beschrijven we de doelen van het vrijwilligerswerk volgens de verschillende stakeholders. In paragraaf 4.2 beschrijven we de taken die COA-vrijwilligers uitvoeren, en besteden we kort aandacht aan de taken die andere organisaties uitvoeren in of rond de COA-locaties. In de derde paragraaf doen we verslag van de verschillende motieven van COA-vrijwilligers voor het uitvoeren van het vrijwilligerswerk. In paragraaf 4.4 bespreken we de taakverdeling tussen COA-vrijwilligers enerzijds en COA-beroepskrachten, bewoners en externe organisaties anderzijds. In de vijfde paragraaf ten slotte, beschrijven we de ideeën die de verschillende stakeholders hebben over de vrijwillige inzet in de toekomst. Het hoofdstuk eindigt met een concluderende samenvatting, waarin we de onderzoeksvragen systematisch beantwoorden.

4.1 Doelen

In het beleidskader externe vrijwilligers van het COA[4] is vastgelegd dat COA-locaties vrijwilligers inzetten ten bate van activering van bewoners (een van de acht doelstellingen van COA, jaarplan 2014). De activering heeft als doel *'dat bewoners zinvolle dagbesteding hebben, wat bijdraagt aan fysieke en geestelijke gezondheid en een gevoel van eigenwaarde. Daarnaast geeft het de bewoners de mogelijkheid om zich in contact met de Nederlandse samenleving voor te bereiden op een plek in de samenleving (inburgering/ integratie)'* (Conceptnotitie vrijwilligerswerk COA, 2015, p. 1).

4.1.1 Activering

Wij vroegen beroepskrachten van het COA wat het doel van het vrijwilligerswerk is. Zij onderschrijven dat activering van bewoners het belangrijkste doel is. Niet zelden voegen zij daaraan toe dat het om activiteiten gaat die beroepskrachten zelf niet uitvoeren en die zonder vrijwilligers niet zouden plaatsvinden. Zoals een beroepskracht het omschrijft:

> *Er zijn heel veel dingen die goed zijn voor bewoners waar wij geen tijd voor hebben om te doen en die ook niet in onze opdracht zitten, maar die voor het welzijn van de bewoners wel heel prettig zijn, bijvoorbeeld actief worden, je ontwikkelen op bepaalde dingen, dat kan met Nederlandse les zijn, maar ook meer begrijpen van hoe het werkt in Nederland. (COA, vrijwilligerscoördinator)*

In de noodopvang is activering door vrijwilligers overigens minstens zo belangrijk als in de reguliere opvang, blijkt uit de verschillende interviews:

> *Vrijwilligers zijn heel belangrijk, zeker in de noodopvang. Op een noodopvang heb je minder rechten, bewoners krijgen bijvoorbeeld geen geld om eten te kopen. Dus er is eigenlijk meer nodig dan op een AZC. Want ze beginnen echt op nul, ze moeten relaties opbouwen zowel binnen als buiten het centrum. Vrijwilligers spelen daarin een hele belangrijke rol. (Beroepskracht COA)*

Ook vrijwilligers noemen het activeren van bewoners als belangrijk doel van hun werk. Concreet noemen zij bijvoorbeeld: bewoners uit hun kamers halen, een leuke tijd bezorgen, (basaal) Nederlands leren en ouders ontlasten (peuterspeelzaal).

> *Ik wil de bewoners Nederlands leren. Dat hebben ze nodig als ze willen slagen in de Nederlandse maatschappij. Anders ben je kansloos. En ik wil ze van hun kamers halen. We hebben hele leuke contacten zo, we kunnen ook lachen tijdens de taalles. Als je dag in en dag uit in die kamer zit: daar word je niet vrolijk van. Zet ze in beweging, zou ik zeggen. (COA-vrijwilliger)*

4 Het COA doelt met de term 'externe vrijwilligers' op vrijwilligers die 'in dienst zijn' bij het COA. Dit om hen te onderscheiden van bewoners van opvanglocaties, die ook vrijwilligerswerk kunnen uitvoeren.

4.1.2 Signalerings- en brugfunctie

Beroepskrachten van het COA en een aantal vrijwilligers geven daarnaast aan dat vrijwilligers een belangrijke signaleringsfunctie hebben: zij hebben veel contact met bewoners, via de peuterspeelzaal ook met kinderen, en kunnen opmerken wanneer er iets mis is met een bewoner. Een enkele beroepskracht van het COA noemt expliciet de brugfunctie naar de samenleving die vrijwilligers hebben, en de openheid die je als AZC creëert door vrijwilligers op de locatie in te zetten.

> *Als je vrijwilligers buiten de deur zou houden, dan geeft dit een gek beeld over het AZC. Dan wordt het een gesloten iets en gaan mensen zich nog meer afvragen wat er gebeurt. Het is belangrijk om ze te betrekken. Je doet het samen. (COA, locatiemanager)*

Bovendien kunnen vrijwilligers volgens het COA een ambassadeursfunctie vervullen: zij kunnen immers in hun eigen kring uitleggen en zichtbaar maken wat er bij het COA gebeurt.

> *Het is handig dat mensen van buiten zien en horen en uit eigen ervaring leren wat het is om met asielzoekers te werken. Dus vrijwilligerswerk is een brugfunctie naar de maatschappij. Zij kunnen ook ambassadeur van het COA zijn. Dit doet het COA ook door middel van rondleidingen. Die zijn niet alleen bedoeld om mensen een rondleiding te geven, maar achter ieder van die mensen zitten zoveel vrienden, buren, bekenden, familie etc. Vrijwilligers werken als ambassadeur. Zij zien vanuit hun activiteiten hoe het werkt met asielzoekers. (COA, locatiemanager)*

Vrijwilligers zien voor zichzelf veel minder een rol als ambassadeur van het COA. We vroegen de vrijwilligers waarom zij juist bij het COA vrijwilligerswerk verrichten, en niet bijvoorbeeld bij een andere organisatie die zich met vluchtelingen bezighoudt. In bijna alle gevallen vertellen de vrijwilligers dat het toeval is dat zij bij het COA terecht zijn gekomen, naar aanleiding van een vacature of, vaker, doordat zij iemand kenden die hier al actief was. Een enkeling zegt desgevraagd zich ambassadeur van het COA te voelen, maar zet daarbij vooral het leveren van een positieve bijdrage aan de opvangketen voor vluchtelingen voorop, en niet zozeer de COA-organisatie. Verreweg de meeste vrijwilligers zouden zichzelf niet omschrijven als ambassadeur voor het COA.

> *Eigenlijk vraag je of ik trots ben dat ik hier werk. Want dan kan je ambassadeur zijn. Die discussie ga ik niet uit de weg; ik verdedig het COA wel, maar met sommige dingen slaan ze de plank wel mis. Ik weet niet hoe het werkt, de samenhang in de organisatie. Hoe kan ik dan trots zijn? Waarom een blad sturen waarvan ik de afkortingen niet begrijp; dat helpt niet. Het COA kan nog best wat doen aan de uitstraling. (COA-vrijwilliger)*

> *Ik voel me wel ambassadeur van de vluchtelingen maar niet van het COA. Ik zie ook dat er veel dingen niet goed gaan, en ik voel me als vrijwilliger vrijer om me daarover uit te spreken dan dat ik me zou voelen als medewerker. (COA-vrijwilliger)*

Slechts één vrijwilliger wilde expliciet iets voor vluchtelingen betekenen binnen de context van het COA, omdat daar volgens hem heldere kaders zijn voor omgang met bewoners. Daar had hij behoefte aan (zie ook paragraaf eisen aan vrijwilligers).

Tot slot zegt een aantal COA-beroepskrachten dat de inzet van vrijwilligers die een baan zoeken en/of (psychische) gezondheidsklachten hebben een manier is om maatschappelijk verantwoord te ondernemen:

> *Vrijwilligerswerk is wederkerigheid, het is voor mensen om uit hun isolement te komen en dat vind ik belangrijk. Wij willen ook maatschappelijk verantwoord ondernemen. We bieden op deze locatie plek aan mensen met taakstraffen, mensen die werkervaringsplaatsen nodig hebben, etc. Als iemand komt dan wordt gekeken wat ze voor hem/haar kunnen betekenen. Het AZC is een sociale onderneming, midden in de samenleving, daar moet je wat voor terug doen. (COA, locatiemanager)*

4.1.3 Contact en integratie

Sommige locatiemanagers zijn meer georiënteerd op activiteiten voor bewoners buiten de eigen opvanglocatie dan andere. Zij benadrukken het belang van activiteiten 'buiten'. Deze bevorderen de integratie, contacten met de samenleving en de zelfstandigheid van mensen:

> *Het is belangrijk om dingen buiten de locatie te organiseren, als je alles hier gaat organiseren dan raken mensen gericht op het AZC. Het wonen op het AZC is maar tijdelijk en het leven speelt zich voornamelijk af buiten een AZC. Dus hoe meer bewoners daar hun weg in vinden, hoe zelfstandiger ze worden en hoe meer ze hun eigen beslissingen maken. Dan wordt het ook makkelijker als ze weggaan van het AZC om een leven op te bouwen. (COA, locatiemanager)*

Sommige dingen moeten op locatie, maar mensen zitten al de hele dag hier, dus als je iets wilt doen en het kan buiten de locatie, regel het buiten de locatie. (COA, locatiemanager)

We hebben ook bewoners gevraagd naar hun perceptie van het doel van de activiteiten die vrijwilligers aanbieden op de locatie. Volgens de bewoners kunnen de activiteiten werken als een manier om de aandacht af te leiden van alle zorgen die ze hebben over achtergebleven gezinsleden, de asielprocedure en gezondheid. Deelname aan activiteiten onderbreekt het piekeren. Daarnaast benoemen bewoners specifieke doelen die met de activiteit samenhangen, zoals het leren van de Nederlandse taal of lekker buiten bezig zijn. Vrouwelijke bewoners zeggen dat zij het fijn vinden om samen met andere vrouwen activiteiten te ondernemen:

Elke maandag ga ik naar de vrouwenochtend van 10 tot 12 uur. Dat is gezellig, we drinken samen thee of koffie en we praten en we doen activiteiten, zoals een fotolijstje maken. Ik ga daar elke week heen, het is echt belangrijk voor mij. Ik heb geen zin om thuis te blijven: ik ben negen jaar in Nederland, ik heb een druk hoofd, ik wil een beetje bezig zijn. (bewoner)

In de meeste gesprekken met bewoners is naar voren gekomen dat zij een sterke voorkeur hebben voor activiteiten buiten de opvanglocatie. Hiervoor dragen zij twee redenen aan. De eerste is dat zij de sfeer op de locatie als stressvol ervaren, en dat zij hier aan willen ontsnappen. Deze reden is niet door bewoners op elke locatie genoemd, maar heeft vooral betrekking op AZC Amersfoort, waar ook uitgeprocedeerde asielzoekers zitten:

Wat mensen niet begrijpen is dat iedereen hier heel erg gestrest is, en dat het daardoor hier een andere atmosfeer is. Ik ga daarom liever buiten het AZC dingen doen. Mensen willen echt graag buiten hun kamers komen maar soms lukt het echt niet. Het COA moet begrijpen dat als een bewoner in de ochtend met kinderen en al is opgepakt door Dienst Terugkeer en Vertrek, dat als de vrijwilligers 's middags aan de deuren kloppen voor een yogalesje, dat dat echt niet kan. Wij moeten zoiets verwerken, ze zijn toch intelligent genoeg om dat te kunnen begrijpen? (bewoner AZC)

De tweede reden voor de voorkeur voor activiteiten buiten de opvanglocatie, is dat bewoners willen kennismaken met Nederland, Nederlanders en hun woonomgeving. Deze reden is veelvuldig genoemd. De bewoners willen graag in Nederland blijven en wat hen betreft kan de kennismaking met de Nederlandse samenleving niet snel genoeg beginnen. Gevraagd naar de rol van vrijwilligers hierbij vertellen bewoners dat zij graag willen dat vrijwilligers hen wegwijs maken bij het aangaan van contacten met de buitenwereld:

We missen een programma dat ons met de buitenwereld verbindt. Sommige mensen kunnen zelf bijvoorbeeld een stage zoeken buiten het COA. Maar niet iedereen kan dat. Sommigen hebben hier een beetje hulp bij nodig. (bewoner AZC)

De behoefte om betekenisvolle sociale contacten op te doen, klinkt tot slot ook door in de omschrijving van een aantal bewoners over de rol die vrijwilligers (zouden moeten) vervullen:

Als een vrijwilliger alleen komt om zijn werk te doen, is dat niet goed. Als ze het werk vanuit hun hart doen, is het goed. Als ze een connectie maken, interesse tonen, grapjes maken. Niet alleen hun werk doen. (bewoner AZC)

Samenvattend noemen beroepskrachten, vrijwilligers en bewoners een drietal doelen van de vrijwillige inzet. Het belangrijkste doel is de activering van bewoners. Daarmee hangt samen dat vrijwilligers een signalerende en/of brugfunctie vervullen tussen bewoners en beroepskrachten, of tussen het COA en de samenleving. Vanuit hun eigen perspectief noemen vrijwilligers, bewoners en beroepskrachten tot slot contact met de samenleving en integratie als doel van de vrijwillige inzet.

4.2 Huidige activiteiten en taken

Tijdens onze bezoeken aan de locaties hebben wij ook een beeld gekregen van wat voor soort activiteiten de vrijwilligers zoal organiseren. In het beleidskader van het COA staat dat alle activiteiten gericht moeten zijn op de activering van bewoners (Beleidskader externe vrijwilligers, 2015). Het doel hiervan is dat de zelfredzaamheid en participatie van asielzoekers wordt vergroot en hun sociale isolement wordt doorbroken (Brochure EVF-project Activeren van bewoners).

Er is een aantal taken waarvoor standaard vrijwilligers worden ingezet die 'in dienst' zijn bij het COA. Daaronder vallen de Nederlandse taallessen en het ondersteunen van NT2-docenten. Ook kiest het COA ervoor om voor activiteiten met kinderen met dit type vrijwilligers te werken. Enerzijds om de veiligheid te waarborgen (van vrijwilligers

wordt standaard een VOG gevraagd) en anderzijds omdat het voor kinderen net iets gemakkelijker kan zijn om met een externe vrijwilliger te praten dan met een medebewoner (Beleidskader externe vrijwilligers, 2015). Andere activiteiten die vrijwilligers uitvoeren zijn introductie in de Nederlandse samenleving, fietsles, fietsenwerkplaats, het open leercentrum (computerruimte), ondersteuning bij uitbouw van netwerk, sportactiviteiten, moestuin en andere activiteiten, zowel binnen als buiten de locaties. Bij een aantal van deze activiteiten is het de bedoeling dat bewoners en COA-vrijwilligers het vrijwilligerswerk samen oppakken (Beleidskader externe vrijwilligers, 2015). De activiteiten die COA-vrijwilligers uitvoeren kunnen op zichzelf staan of kunnen onderdeel zijn van een eerste stap in een langer traject (Brochure EVF-project Activeren van bewoners, 2014).

Tijdens onze bezoeken aan de vier COA-locaties hebben wij over verschillende activiteiten gehoord en verschillende activiteiten waargenomen. COA-vrijwilligers voeren activiteiten uit die gericht zijn op kinderen: de peuterspeelzaal is vaak structureel elke dag een paar uur open, waarbij vaak COA-vrijwilligers samenwerken met bewoners. Maar er zijn ook andere activiteiten voor kinderen, bijvoorbeeld knutselen. Daarnaast zijn er creatieve activiteiten voor volwassenen, zoals schilderen en tekenen, maar ook een keramiek-, naai- en houtatelier. Er zijn sportactiviteiten met begeleiding van COA-vrijwilligers, en er is yoga- of pilatesles. Ook zijn er op elke locatie COA-vrijwilligers die taalles aanbieden. Elke onderzochte locatie heeft een fietsenwerkplaats. Deze wordt meestal gerund door COA-vrijwilligers in samenwerking met bewoners. Dit geldt ook voor het open leercentrum, waar mensen onder begeleiding kunnen computeren. Ook hebben we verschillende COA-vrijwilligers gesproken die spelletjes organiseren, zoals schaken. Tot slot zijn er in alle bezochte locaties speciale activiteiten voor vrouwen, bijvoorbeeld een vrouwenruimte of een vrouwenmiddag, waar gepraat, maar ook bijvoorbeeld genaaid of geknutseld kan worden.

Naast de COA-vrijwilligers zijn er vrijwilligers en beroepskrachten van andere organisaties actief op de opvanglocaties. Het gaat om organisaties waarmee het COA samenwerkt. Twee organisaties die in veel gevallen aanwezig zijn, zijn de Vrolijkheid en VluchtelingenWerk. Op de COA-locaties zijn medewerkers en vrijwilligers van VluchtelingenWerk aanwezig of organiseren zij een spreekuur. Deze vrijwilligerss geven voorlichting over de asielprocedure, ondersteunen bewoners met juridische vragen over hun asielprocedure, gezinshereniging, etc. VluchtelingenWerk is actief op alle opvanglocaties, dus ook bij de onderzochte locaties van dit onderzoek ondersteunen bewoners met juridische vragen over bijvoorbeeld hun asielprocedure of gezinshereniging. VluchtelingenWerk is actief op alle opvanglocaties, dus ook bij de onderzochte locaties van dit onderzoek. Op alle onderzoekslocaties is de Vrolijkheid actief of actief geweest. In Gilze heeft de Vrolijkheid een eigen gebouw om samen met de kinderen te knutselen of muziek te maken; ook is het weleens voorgekomen dat vrijwilligers van de Vrolijkheid muziekles gaven op de peuterspeelzaal van het AZC. Ook op de andere locaties biedt de Vrolijkheid creatieve activiteiten aan, zoals muziek maken, schilderen of tekenen. Een voorbeeld is de muziekavond die de Vrolijkheid in Utrecht regelmatig organiseert. Alleen op AZC Azelo is de Vrolijkheid niet (meer) actief. Uit ons onderzoek blijkt dat zowel de Vrolijkheid als VluchtelingenWerk op de locaties zeer zelfstandig opereren, duidelijk afgebakende taken hebben en dat er weinig contact is met de meeste COA-medewerkers en vrijwilligers. We gaan hier later in het hoofdstuk dieper op in.

Op een aantal locaties is het COA recentelijk een samenwerking aangegaan met een lokale vrijwilligersorganisatie. Deze samenwerking is veelal ontstaan rondom de noodopvanglocaties die er vooral in 2015 waren en had tot doel om de maatschappelijke vraag naar contexten waarin burgers iets kunnen betekenen voor asielzoekers te verbinden met de vraag van het COA naar extra 'handen' in de (nood)opvang. De activiteiten die uit deze samenwerking voortkomen, vinden meestal plaats buiten de opvanglocaties. Het gaat meestal om eenmalige activiteiten, zoals sport, samen eten of wandelen.

4.2.1 Activering voor wie?

In ons onderzoek hebben we aan alle respondenten gevraagd voor wie de activeringsactiviteiten worden uitgevoerd. We troffen hierbij nauwelijks onderscheid aan tussen asielzoekers en vluchtelingen. Een uitzondering vormen de taallessen: voor asielzoekers werden deze uitgevoerd door COA-vrijwilligers, terwijl voor vergunninghouders in de opvang professionele NT2-docenten beschikbaar zijn. Daarnaast zijn locatiemanagers meer geneigd om initiatieven van burgers/burgerorganisaties gericht op integratie te

faciliteren als deze bestemd zijn voor vergunninghouders in de opvang. De gedachte is dan dat zij weliswaar nog in de opvang verblijven en onder de verantwoordelijkheid van het COA vallen, maar dat vergunninghouders gebaat zijn bij een vlotte start van hun integratieproces.

4.3 Motieven

In deze paragraaf kijken we eerst naar de motieven van vrijwilligers om vrijwilligerswerk bij het COA te doen. Daarna bespreken we de visie van beroepskrachten van het COA op de motivatie van vrijwilligers.

4.3.1 Waarom vrijwilligerswerk?

We hebben de geïnterviewde vrijwilligers gevraagd naar hun motivatie om vrijwilligerswerk bij het COA te doen. Uit de antwoorden blijkt dat de vrijwilligers de uit de literatuur bekende motieven noemen. Ze willen iets betekenisvol doen voor andere mensen, dat geeft voldoening:

> *Het gaat erom dat je je als mens manifesteert; elk moment van de dag. Je laat je menselijke gezicht zien; dat vind ik het belangrijkst. (COA-vrijwilliger)*

Voor diverse vrijwilligers is het vrijwilligerswerk ook een betekenisvolle dagbesteding nadat zij werkloos zijn geraakt, of gepensioneerd zijn:

> *Ongeveer een jaar geleden ben ik begonnen, omdat ik ontslagen was. Ik had behoefte om iets te doen. (COA-vrijwilliger)*

Het is hun niet alleen te doen om de vrijwilligersactiviteit als zodanig; het is ook een aanleiding om de deur uit te komen en letterlijk actief te zijn:

> *Ik zie het als vrijetijdsinvulling en ik moet ook de deur uit; sportief met de fiets. Vanuit Rijen fiets ik dan 12 km heen en terug. (COA-vrijwilliger)*

Voor een aantal vrijwilligers speelt ook mee dat zij het belangrijk vinden om hun horizon te verbreden en mensen van elders te ontmoeten:

> *Ik heb zelf een gezin met drie kinderen op witte school in witte buurt, en ik voelde van: het wordt me allemaal te wit, als ik niet naar het buitenland ga dan zoek ik de buitenlanders wel op en ik wilde ook iets nuttigs doen, dus echt multiculti. (COA-vrijwilliger)*

De vrijwilligers voelen zich betrokken bij de doelgroep vluchtelingen en hebben er daarom voor gekozen zich juist voor deze groep in te willen spannen:

> *De reden is dat ik belangrijk vind dat mensen - ik noem het maar buitenlanders van waar ook ter wereld – hier langere tijd zullen verblijven. En ik wil hen dus in ieder geval helpen om de taal te leren zodat ze kunnen communiceren. Ik ben geboren in 1938 en ik prijs mezelf gelukkig dat ik hier ben geboren. Ik ben zo bevoorrecht, en deze mensen zijn dat niet, en ze zijn gemotiveerd; daar wil ik ze graag bij ondersteunen. (COA-vrijwilliger)*

Sommige vrijwilligers hebben een specifieke motivatie voor vrijwilligerswerk in COA-verband. Zij willen vluchtelingen Nederlands leren zodat zij kunnen integreren, of de broodnodige ontspanning bieden:

> *Ik wil hun Nederlands leren. Dat heb je nodig als je wilt slagen in de Nederlandse maatschappij. Anders ben je kansloos. Je bent hier en wilt hier blijven, je moet dan Nederlands praten. Niet zoals de oude generatie Turken, die nog steeds geen Nederlands spreekt. Je zit in onze samenleving, dat hoort daar gewoon bij. (COA-vrijwilliger)*

> *Dit zijn mensen onder bijzondere omstandigheden die niet zo veel kunnen en veel moeten wachten, en in zo'n groep heb je altijd mensen die stoom moeten afblazen. Mijn motto is: ontspanning door inspanning. Ik doe dit niet uit medelijden maar ik heb een pragmatische aanpak die past tussen alle talen en culturen. Ik doe niet mee aan zielige luchtfietserij, maar ik ben gewoon pragmatisch. (COA-vrijwilliger)*

We spraken tot slot een vrijwilliger die zelf als vluchteling naar Nederland is gekomen. Het ondersteunen van de huidige groep vluchtelingen is een manier om iets terug te doen voor Nederland dat haar destijds welkom heeft geheten:

> *Ik denk ook een soort… hoe moet je het zeggen, ik doe iets voor de maatschappij, iets teruggeven misschien, omdat ik ooit ook een vluchteling was, en ik word geholpen door de regering en ik heb alles bereikt, ik kan iets teruggeven op een andere manier en het is leuk, ik kom hier en dan zie je die blije gezichten en de moeders zeggen altijd dankjewel…. (COA-vrijwilliger)*

4.3.2 Motieven van vrijwilligers door de ogen van beroepskrachten van het COA

De beroepskrachten noemen desgevraagd dezelfde motieven voor vrijwillige inzet als de vrijwilligers zelf: vrijwilligers willen maatschappelijk betrokken zijn, zich inzetten voor vluchtelingen en daarbij gebruikmaken van de eigen ervaring en deskundigheid:

> *Het overgrote deel is wat ouder, deels ook gepensioneerd. Verder veel vrouwen, vooral bij naaiatelier en crèche. Terwijl bij de fietsenwerkplaats juist weer alleen mannen zijn. Dus het type werk trekt wel bepaalde mensen aan. Het is verder een mix van etnische achtergrond, deels Nederlands maar ook ex-vluchtelingen. De vrijwilliger bij het magazijn heeft hier een jaar gewoond. Die wil graag iets terug doen en betrokken blijven. Het zijn betrokken mensen. De motieven van COA-vrijwilligers verschillen niet van vrijwilligers van andere organisaties zoals VluchtelingenWerk of de Vrolijkheid, want de doelgroep is hetzelfde en vrijwilligers hebben hetzelfde voor ogen. Ze kiezen niet voor de organisaties, maar voor de activiteit. (COA, vrijwilligerscoördinator)*

Interessant is dat beroepskrachten motieven onderscheiden die zijzelf meer of minder passend vinden bij (vrijwillige inzet bij) het COA. Religieuze inspiratie voor het doen van vrijwilligerswerk behoeft geen probleem te zijn, tenzij deze vrijwilligers hun geloof in het vrijwilligerswerk actief willen uitdragen:

> *Er is een kern van vrijwilligers die altijd levert. Het type vrijwilliger dat altijd komt. Soms zijn dit vrijwilligers die door christelijke waarden worden gedreven, minder door andere geloven. Het zijn mensen die redelijk waardevrij leven, zonder met geheven vinger zeggen dat iets moet, maar gewoon hun ding doen en een kleine wederkerigheid krijgen. (COA, locatiemanager)*

Het gaat volgens beroepskrachten wringen als vrijwilligers sterk gemotiveerd worden door de gedachte dat zij vluchtelingen willen 'helpen', dat wil zeggen dat zij verantwoordelijkheden of plichten van vluchtelingen willen overnemen. Beroepskrachten duiden dit doorgaans aan met termen als 'moederen' en 'pamperen'.

> *Er is tegenwoordig een categorie vrijwilligers die vooral tegenwicht wil geven aan populistische geluiden in Nederland. Dit zijn mensen die vanuit de hulpgedachte hier komen. Van deze mensen heb je net zoveel last als van de mensen die vinden dat asielzoekers hier niet moeten zijn. Van extremen heb je altijd last. (COA, locatiemanager)*

Bovenstaand citaat laat zien dat beroepskrachten vinden dat de neiging om zaken van vluchtelingen over te willen nemen zich slecht verhoudt tot de werkzaamheden en taken die het COA van vrijwilligers verwacht.

> *Je hebt twee types. Het eerste is het type dat graag wil moederen en soms lijkt het weleens of ze iets voor zichzelf terug willen krijgen. Ze zijn een beetje egoïstisch en willen alles uit handen nemen. Het COA is gericht op zelfredzaamheid en zelfstandigheid, dus dat is tegenstrijdig als iedereen alles wil regelen voor bewoners. Het tweede type is wel gericht op bewoners zelfstandig maken en is wat zakelijker ingesteld. Ze gaan ook minder de relatie aan. (COA, vrijwilligerscoördinator)*

Beroepskrachten geven aan dat de motieven van 'hun' vrijwilligers aansluiten bij de visie van het COA, en als dat niet zo is, dat dit dan aanleiding is voor een gesprek met de vrijwilliger (zie ook paragraaf 5.2. over eisen aan vrijwilligers). Zij constateren wel dat sinds kort het 'moederende' type vrijwilliger zich vaker bij het COA meldt. Dit komt volgens hen enerzijds door de toegenomen aandacht voor vluchtelingen, bijvoorbeeld in de media, waarin sterk het beeld naar voren komt dat vluchtelingen hulp nodig hebben. De aandacht voor vluchtelingen roept nu eenmaal bij een deel van de bevolking de reactie op om te willen helpen, zeker als het gaat om mensen die onlangs een oorlog zijn ontvlucht. Anderzijds trekt volgens beroepskrachten *noodopvang* een ander type vrijwilliger aan dan degenen die actief zijn in reguliere opvanglocaties.

> *De motivatie is bij de noodopvang met name nieuwsgierigheid. Dus na drie á vier weken gaan vrijwilligers vaak weer weg. Het was een uitdaging om gemotiveerde mensen te vinden die voor langere tijd beschikbaar waren. Vrijwilligers willen ook graag moederen daar, dat werd gevoed omdat bewoners in de noodopvang gefrustreerd waren. Dus je sprak over 'vrijwilligers', maar de vraag is of het vrijwilligers waren of mensen die zich willen bemoeien met het systeem van het COA, dat het niet goed gaat en sneller moet. (COA, vrijwilligerscoördinator)*

Meer in het algemeen vinden beroepskrachten dat dit type 'nieuwe vrijwilliger' minder heeft nagedacht over de vraag wat hij of zij kan betekenen. Ook het gegeven dat mensen zich kortdurend willen inzetten, staat volgens hen op gespannen voet met wat vrijwilligers in de COA-context zouden moeten doen.

Toen ik in Heumensoord werkte, kwamen er ook wel studenten, jonge meiden, die overduidelijk meer op zoek waren naar een vriendje. Die kwamen in kleding aan waarvan je denkt: 'dat kan niet'. Jonge meiden van 18 tot 20 jaar, die gevoelig waren voor de mannelijke aandacht, en die gingen dan in discussie: 'Ik mag toch dragen wat ik wil'. Daar zijn we het gesprek ook mee aangegaan dat het zo niet kon. […]. Ik denk dat die meiden niet beseften wat het inhoudt om vrijwilliger te zijn. Die wilden gewoon iets doen, maar ze hadden niet nagedacht over de langere termijn, terwijl de vrijwilligers die we hier hebben veel meer nadenken over hoe ze zichzelf kunnen inzetten. (COA, beroepskracht)

4.4 Taakverdeling

In deze paragraaf bespreken we de taakverdeling en samenwerking tussen vrijwilligers en beroepskrachten en tussen vrijwilligers en bewoners. Telkens beschrijven we eerst de feitelijke situatie, gevolgd door de kwalificaties die de betrokkenen daaraan geven. Tot slot besteden we aandacht aan de afstemming en samenwerking van COA (beroepskrachten en vrijwilligers) met andere (vrijwilligers)organisaties die zich richten op het activeren van bewoners.

4.4.1 Taakverdeling beroepskrachten van het COA en vrijwilligers

In het COA-beleidskader Externe vrijwilligers is omschreven dat de taken die COA-vrijwilligers uitvoeren exclusief betrekking hebben op 'activering'. Dit betekent dat vrijwilligers zich niet bezighouden met andere doelstellingen van het COA, zoals de opvang en samenwerking in de keten. Dit onderscheid in type doelstellingen en activiteiten die daaruit voortvloeien blijkt te worden herkend en toegepast. Beroepskrachten en vrijwilligers kunnen dit over het algemeen helder toelichten.

Vrijwilligers doen geen dingen die door betaalde krachten moeten worden gedaan. De professionele taken, alles wat gaat over het directe belang van bewoners, in termen van rechten, dat moet door door COA betaalde krachten gedaan worden. En ook in plichten: vrijwilligers moeten niet een bewoner ergens op aanspreken, dat moeten betaalde krachten doen. (COA, locatiemanager)

Dat vrijwilligers zich exclusief met activiteiten gericht op de activering van bewoners bezighouden, betekent niet dat beroepskrachten zich niet met deze doelstelling zouden bemoeien. Toch is er grote overeenstemming dat de activeringsactiviteiten niet zouden worden (kunnen) uitgevoerd zonder de inzet van vrijwilligers. De rol van beroepskrachten bij de doelstelling activering ligt in het faciliteren, of mogelijk maken van het werk van vrijwilligers. Beroepskrachten zijn in de regel niet aanwezig bij de activiteiten en vervullen geen uitvoerende taken.

Betaalde medewerkers faciliteren, ze zorgen dat er een ruimte beschikbaar is, houden de regels in de gaten, maar verder zijn de vrijwilligersactiviteiten eilandjes die op zichzelf draaien. Vrijwilligers hebben geen beslissingsbevoegdheid over COA-dingen, maar wel over hun ruimte of project. Als iemand een groep taalles geeft dan beslissen ze wat de inhoud is. Dus binnen hun taakgebied en activiteit die ze doen, mogen ze de structuur en activiteiten zelf beslissen. Maar als het naar een andere tijd of ruimte gaat dan afgesproken, dan moeten ze dit regelen met hun contactpersoon. (COA, vrijwilligerscoördinator)

Bovenstaand citaat laat zien dat – hoewel binnen de activiteit de vrijwilliger aan zet is - de beslissingsbevoegdheid en verantwoordelijkheid voor de activeringsactiviteiten bij de beroepskrachten liggen. Deze verantwoordelijkheidsverdeling blijkt ook zo te worden beleefd.

Onderzoeker: Kunnen jullie als vrijwilligers veel zelf bepalen?
Vrijwilliger: Zij bepalen alles. Hoe laat we moeten werken, als we iets nieuws willen kopen. We hebben een stiftlijm, maar de mensen van het COA zeggen dat het te duur is en nu moeten we andere lijm kopen. [..] Binnen de activiteit kunnen we bepalen wat we precies gaan doen. We moeten wel een bepaald educatief programma uitvoeren. (COA-vrijwilliger)

Ik ben wel vrijwilliger en geen afdelingschef. Ik heb ook mijn eigen ideetjes. Kijk er zijn beroepskrachten, dat moet je tegen hen zeggen wat je te zeggen hebt, en dan ben je klaar. Als vrijwilliger is dat de enige weg. (COA-vrijwilliger)

Over het algemeen blijkt uit onze interviews dat beroepskrachten van het COA het onderscheid in taken en verantwoordelijkheden heel logisch vinden en hierover ook tevreden zijn. Vanuit hun perspectief vloeien ze voort uit de werkwijze van het COA en vormen ze een helder richtsnoer voor het handelen van alle betrokkenen. Maar ook hier zien we dat het in de praktijk niet allemaal zo zwart-wit is.

Het ligt aan de vrijwilliger hoeveel verantwoordelijkheid iemand aan kan. Bij de peuterspeelzaal wordt bijvoorbeeld alles gecoördineerd door een vrijwilliger, die vrijwilliger is meer de baas dan mijn verantwoordelijke collega. Als ik zou merken dat er een hele goede vrijwilliger is dan zou ik denken: 'ik ga je meer verantwoordelijkheid geven'. (COA, vrijwilligerscoördinator)

Vrijwilligers met vaardigheden en ambities in die richting kunnen meer verantwoordelijkheden naar zich toetrekken, bijvoorbeeld voor de coördinatie en planning. Uit onze interviews blijkt dat zich dit het vaakst voordoet bij de peuterspeelzaal. Enkele vrijwilligers vertellen dat zij deze speelruimte krijgen doordat beroepskrachten het te druk hebben om hun coördinerende en faciliterende rol tegenover vrijwilligers waar te maken.

> *Omdat ze geen tijd hebben, hebben we ook veel speelruimte. Je moet gebruikmaken van de leegtes die er vallen, dan kun je een heleboel doen. Je moet ertegen kunnen dat het zo gaat, en je kunt het beter zien als een kans dan dat je je eraan gaat ergeren. Bijvoorbeeld: op een gegeven moment werd de speelzaal niet gebruikt en wilden we die graag gebruiken, maar degene die erover ging was op vakantie, dus toen zijn we maar gewoon begonnen, niemand merkt het toch dat je begonnen bent, dus dat gaat prima. (COA-vrijwilliger)*

Sommige vrijwilligers, zoals degene in het bovenstaande citaat, zien de speelruimte als kans om het eigen werk meer naar eigen inzicht in te richten. Anderen vinden het ook verwarrend, want: wie gaat nu precies waar over?

> *We zijn met twaalf vrijwilligers. Als twee van hen een beslissing nemen over het programma van een hele vakantie, dan loopt het af en toe best wel scheef. Soms zou ik willen van het COA dat die mensen daarop aanspreekt. Want moeten vrijwilligers andere vrijwilligers aanspreken, of moet de leiding dat doen? (COA-vrijwilliger)*

Hoe kunnen we de samenwerking tussen de beroepskrachten en vrijwilligers kenschetsen? Zoals eerder vermeld, onderscheiden Tonkens et al. (2014) drie typen samenwerking tussen beroepskrachten en vrijwilligers, die zij professionele, gedeelde en vrijwillige verantwoordelijkheid noemen. In het eerste type samenwerking is het werk van vrijwilligers aanvullend op de kerntaken die professionals uitvoeren, ligt de beslisbevoegdheid goeddeels bij professionals en zijn die ook altijd in de buurt bij uitvoering van het vrijwilligerswerk. Bij gedeelde en vrijwillige verantwoordelijkheid is de rol van vrijwilligers in de samenwerking steeds groter.

Vanuit het bovenstaande is de samenwerking tussen beroepskrachten en COA-vrijwilligers te typeren als professionele verantwoordelijkheid, hoewel een verschuiving gaande is naar gedeelde verantwoordelijkheid: diverse taken rondom de activering van bewoners worden primair door vrijwilligers uitgevoerd. Deze verschuiving in de praktijk heeft zich (nog) niet vertaald in een gewijzigd vrijwilligersbeleid.

4.4.2 Taakverdeling COA-vrijwilligers en bewoners

Een van de uitgangspunten van het Landelijk beleidskader vrijwilligers is dat eerst gekeken moet worden of een vacature voor de organisatie van activeringsactiviteiten door een bewoner zelf te vervullen is. Dit vanuit de gedachte dat een zinvolle dagbesteding ook gerealiseerd kan worden op de opvanglocatie. Als bewoners taken uitvoeren, noemt het COA dit zelfwerkzaamheid. De bewoners ontvangen een kleine vergoeding voor deze taken. In de COA Nieuwsbrief wordt zelfwerkzaamheid als volgt omschreven:

> *Zelfwerkzaamheid is in het leven geroepen om de bewoners die verblijven in AZC's een zinvolle dagbesteding tegen een kleine vergoeding te geven. Taken die bewoners uitvoeren zijn bijvoorbeeld het schoonhouden van het park, het beheren van de recreatieruimte, het toezicht houden in het open leercentrum en het schoonhouden van de wasruimte. Na beëindiging van de werkzaamheden ontvangen de bewoners een getuigschrift van de uitgevoerde werkzaamheden.*

De omschrijving laat zien dat zelfwerkzaamheid betrekking kan hebben op het bijdragen aan het beheer van de locatie, maar ook op activeringsactiviteiten. In dat laatste geval vindt samenwerking plaats tussen COA-vrijwilligers en bewoners.

In de praktijk blijken voor de activeringsactiviteiten meestal in eerste instantie vrijwilligers te worden gezocht, die de uitvoering voor hun rekening nemen. Beroepskrachten van het COA vinden vrijwilligers hiervoor vaak meer geschikt omdat zij neutraal en onpartijdig zijn, en geen deel uitmaken van de doelgroep van de activiteit. Dit zorgt er volgens beroepskrachten voor dat vrijwilligers meer overwicht hebben en activiteiten beter kunnen leiden.

Bij de fietsenwerkplaats is het handig als er een vrijwilliger is, want mensen zetten elkaar daar onder druk: 'Repareer mijn fiets eerst', of 'Ik wil gereedschap lenen'. Ik vind het wel een voordeel als er externe vrijwilligers zijn, die hebben vaak wat meer autoriteit ten opzichte van de bewoners. (COA, vrijwilligerscoördinator)

Een andere reden om vrijwilligers aan het hoofd van een activiteit te plaatsen, is dat bewoners niet altijd (op tijd) aanwezig kunnen zijn bij vaste activiteiten, bijvoorbeeld omdat ze veel andere afspraken hebben of doordat ze (psychische) problemen hebben. Vaak worden activiteiten opgestart met een vrijwilliger, waarbij bewoners meewerken. Op de onderzochte locaties hoorden we overigens enkele voorbeelden van uitzonderingen: activeringsactiviteiten die voortkomen uit het initiatief van een of meerdere bewoners, en die zij ook beheren en begeleiden.

> *Het heeft ook te maken met het project, maar ook met kansen zien om iets te bewerkstelligen. Zo kwam er een bewoner die vroeg of hij de matten die gebruikt worden voor weerbaarheidstraining mocht gebruiken om zijn zoon judoles te geven. Toen hebben wij gezegd dat het prima was, maar dat het leuk zou zijn als hij ook direct andere jongens meeneemt om judoles aan te geven. Dus toen gaf die vader judoles aan zijn zoon en andere jongetjes en kreeg hij betaald. Zo zijn ze op deze locatie constant aan het zoeken, als een bewoner iets vaker gedaan heeft dan kunnen ze dat hier op locatie doen en krijgen ze ervoor betaald. Zo was er ook een vrouw die vroeger in Iran pilates had gegeven. Dat activeert de bewoners. (COA, locatiemanager)*

Bewoners hebben in ieder geval een eigen toegevoegde waarde bij de activeringsactiviteiten, zo stellen beroepskrachten en vrijwilligers.

> *Ze helpen ons, heel veel. Bijvoorbeeld met kleuren of knutselen, het zijn heel aardige vrouwen, zij willen alles doen, en soms is het makkelijk met de taal, dat zij de taal van de kinderen spreken. Nu zijn er bijvoorbeeld veel Syrische kinderen. De vrijwillige bewoner kan als ze huilen even met ze praten in hun eigen taal, dat is wel makkelijker als ze verdrietig zijn. (COA-vrijwilliger)*

Alhoewel vrijwilligers vaker aan het hoofd staan van een activiteit, lijkt er in de meeste gevallen een gelijkwaardige samenwerking te zijn, volgens bewoners en vrijwilligers.

> *Ik houd erg van kinderen, ik vind het fijn om met hen te praten. In de peuterspeelzaal werk ik met twee mensen. Zij zijn niet echt van het COA, zij zijn vrijwilligers uit Borne. We hebben geen aparte taken, we werken samen als vrienden. (Bewoner AZC)*

Bewoners geven aan dat zij graag willen bijdragen aan de activeringsactiviteiten. Ze noemen het overigens 'a job' (een baan) en geen vrijwilligerswerk. Veel bewoners die wij spraken en die vrijwilligerswerk doen binnen het AZC, hebben dit zelf aangevraagd. Er zijn twee belangrijke redenen waarom bewoners vrijwilligerswerk willen doen: afleiding en extra inkomen.

> *Ik werk drie dagen in de week in de sporthal. Ik open en sluit de sporthal, organiseer de activiteiten. Ik werk veel, dat vind ik belangrijk. We krijgen niet genoeg geld. Door deze baantjes krijg ik meer geld. (Bewoner AZC)*

> *Ik heb zelf gevraagd of er een baantje voor me was. Voorheen sliep ik helemaal niet door de zorgen. Mijn baantje helpt me minder te piekeren. Maar alsnog lag ik vannacht om drie uur nog wakker. (Bewoner AZC)*

Samenvattend: in de praktijk blijkt dat voor de activeringsactiviteiten meestal niet in eerste instantie bewoners worden gezocht om de uitvoering voor hun rekening te nemen. Dit in tegenstelling tot wat de aanwijzing in het Landelijk beleidskader vrijwilligers van het COA zegt. Beroepskrachten vinden vrijwilligers onafhankelijker en onpartijdiger en dus meer geschikt om een activeringsactiviteit te leiden. Omgekeerd zien beroepskrachten praktische knelpunten bij het beleggen van activeringsactiviteiten bij bewoners: bewoners hebben veel afspraken en zijn soms door (gezondheids)problemen minder goed in staat om de continuïteit van het activeringsaanbod te waarborgen.

4.4.3 Afstemming en samenwerking met andere organisaties

De taakverdeling en verantwoordelijkheden tussen beroepskrachten en vrijwilligers van *andere* organisaties is volgens betrokkenen duidelijk en een resultaat van de duidelijke taakomschrijving van de vrijwillige inzet. Vrijwilligers van VluchtelingenWerk zijn exclusief op de locatie om bewoners juridisch bij te staan en op te treden als belangenbehartiger, en hebben in die hoedanigheid niet (rechtstreeks) te maken met beroepskrachten van het COA. Als overleg en afstemming nodig is, dan gebeurt dit door een betaalde kracht van VluchtelingenWerk. De samenwerking tussen de beroepskrachten van het COA en de vrijwilligers valt niet goed te kenschetsen binnen de typologie van Tonkens (professionele, gedeelde en vrijwillige verantwoordelijkheid). Immers, er is geen sprake van samenwerking: men werkt naast elkaar aan eigen doelstellingen.

Vrijwilligers van organisaties die zich bezighouden met activering, zoals de Vrolijkheid, voeren op de locatie zelfstandig hun activiteit uit. Er is geen of nauwelijks overleg of

afstemming. Ook hier zijn uitzonderingen: op een van de onderzochte locaties is er een goedlopend en tamelijk intensief contact tussen COA-beroepskrachten en de Vrolijkheid, die op locatie kinderactiviteiten organiseert.

> *De Vrolijkheid stuurt altijd de planning naar het COA. Verder geeft de Vrolijkheid altijd een lijst met namen aan de receptie, zodat de receptie weet welke mensen van de Vrolijkheid komen. De Vrolijkheid maakt vier maal per jaar een rapportage over wat de Vrolijkheid de afgelopen periode gedaan heeft, wat er goed ging en wat beter kan en wat ze in de toekomst gaan doen. Deze rapportage moet ook door het COA goedgekeurd worden. […]. Vrijwilligers van de Vrolijkheid en vrijwilligers van het COA werken niet samen. De Vrolijkheid heeft wel een vast contactpersoon bij het COA en daar regelen ze alles mee (planning, ruimte). (De Vrolijkheid, beroepskracht)*

Als de afstemming van dag tot dag ontbreekt met organisaties van buiten die zich ook met activering van bewoners bezighouden, dan levert dit volgens de geïnterviewde beroepskrachten in de praktijk diverse problemen op. Het belangrijkste is dat activiteiten ongecoördineerd en daardoor dubbel worden aangeboden aan bewoners, en dat onduidelijk is wie precies voor welke taken verantwoordelijk is.

> *Er is weinig contact met andere organisaties. Er kan wel meer communicatie en samenwerking zijn, bijvoorbeeld als er twee activiteiten zijn op woensdagmiddag dan weten we dat niet, we moeten meer contact hebben. Dat het zo gaat is al heel lang zo. COA-medewerkers zien die organisaties ook als iets heel anders, misschien is het iets van oudsher. Er is geen afstemming, we hebben wel een contactpersoon bij de Vrolijkheid, en ook bij VluchtelingenWerk. Maar ook al zit je dichtbij, op de een of andere manier spreek je mensen niet. Ik heb geen idee waarom. (COA, vrijwilligerscoördinator)*

Ook melden beroepskrachten dat andere organisaties vrijwilligers niet altijd goed aansturen, waardoor de uitvoering van activiteiten op de opvanglocatie niet goed verloopt.

> *Met vrijwilligersorganisaties van buiten is het soms wel lastig. Vrijwilligers zijn er niet altijd, er is geen binding, geen plicht om te komen, dat is soms lastig. Je kan niet op ze rekenen en soms komen ze niet. Ook is het zo dat als de ene coördinator vertrekt er niet altijd iemand voor in de plaats komt en er dan niks georganiseerd wordt. (COA, locatiemanager)*

Dit alles heeft tot gevolg dat beroepskrachten van het COA kritisch zijn over de toegevoegde waarde van samenwerken met andere organisaties rondom de activering van bewoners: het kost (te) veel tijd en de toegevoegde waarde is niet altijd evident.

> *De kerk organiseert ook kinderclubs, we proberen het zo te doen dat het niet overlapt, al vind ik het wel dubieus want zij hebben duidelijk een wervende functie, maar ja, de kinderen vinden het wel leuk. En dan is er ook iets van VluchtelingenWerk waar kinderen over hun problemen kunnen praten, maar dan gaan ze ook tekenen en schilderen. Dus we doen afstemming qua tijden, en dat er wat voor elke leeftijdsgroep is. We worden steeds kritischer op mensen die eenmalig iets willen doen, want het kost veel tijd, het moet dan op de voorwaarden van die club: bijvoorbeeld ze hebben al een datum geprikt en er kunnen maar tien kinderen mee. (COA-vrijwilliger)*

Kortom, een gebrek aan afstemming en onduidelijkheid over taken zorgen ervoor dat de samenwerking tussen het COA en andere organisaties die zich (al dan niet op de opvanglocatie) willen inzetten voor asielzoekers vaak moeizaam verloopt. Het brengt dan voor het COA meer werk met zich mee terwijl de opbrengsten gering zijn.

4.4.4 Afstemming met actieve burgers en burgerinitiatieven

De inspanningen die COA-medewerkers moeten plegen om activiteiten die 'buitenstaanders' organiseren in goede banen te leiden, zijn volgens de beroepskrachten nog groter als het gaat om initiatieven van individuele burgers. Die hebben volgens betrokkenen soms een heel eigen agenda en die is moeilijk inpasbaar in de activeringsdoelstellingen. Bovendien beschikken individuele burgers niet over een achterliggende organisatie, zodat coördinatie- en planningsactiviteiten geheel bij COA-medewerkers terechtkomen.

> *Het is leuk als mensen langkomen of dingen organiseren, maar de eindverantwoordelijkheid ligt wel bij het COA. Het kost wel veel werk, dus de kritische factoren zijn dat altijd gekeken moet worden wat effectief is: wat kost het ons als we het doen en wat levert het op? Dus het een doe je wel en andere niet. Iemand had een modeltreinbaan en wilde die hier op komen zetten. Bij het teamoverleg hebben we besproken: als die treinbaan hier neer wordt gezet en er gaat wat stuk, dan is dat de verantwoordelijkheid van het COA. Maar het is wel leuk voor de kinderen. Die man bleef met dingen komen en is meerdere malen teruggekomen. Dus iemand buiten de deur houden kost ook heel veel. (COA, locatiemanager)*

In het bovenstaande zien we een voorbeeld van hoe samenwerking tussen beroepskrachten en mensen die zich vrijwillig willen inzetten niet van de grond komt. Het COA blijkt in de praktijk moeilijk om te kunnen gaan met ad hoc of incidentele activiteiten georganiseerd van buiten. Dit is nog meer het geval als individuele burgers of informele burgerorganisaties de activiteiten aanbieden. Volgens beroepskrachten is een van de redenen hiervoor dat dergelijke initiatieven vaak voortkomen uit motieven of doelstellingen die niet of niet helemaal stroken met de COA-doelstellingen rondom activering. Hier een voorbeeld van samenwerking met een burgerinitiatief rondom de noodopvang van Heumensoord.

> *Wij hadden in de noodopvang te maken met Welcome to the neighbourhood [burgerinitiatief]. Die benaderden ons heel veel dat ze dingen wilden doen en als we dan nee zeiden dan kregen we een bak ellende over ons heen op facebook. Ze wilden heel veel maar ze snapten niet dat wij ook regels hadden, ze bleven ook kleding uitdelen bij het hek, en dan liepen ze weer weg, en dan kregen ze allemaal ruzie over twee broeken voor tien mensen en ook met eten, en we probeerden het uit te leggen, en na twintig keer denk je ook nu is het klaar. Wij hadden er meer werk van dan plezier. (COA, locatiemanager)*

Ten tijde van de verhoogde instroom van asielzoekers in 2014 en 2015 en de vergrote capaciteit van de (nood)opvanglocaties heeft het COA veel ervaring opgedaan met het samenwerken met andere organisaties bij de activering van bewoners. Er zijn nieuwe (informele) structuren en organisatievormen ontstaan, die – ook nu de instroom niet meer zo hoog is en de noodopvanglocaties zijn gesloten – een positieve rol vervullen bij het stroomlijnen van initiatieven van burgers en bij de activeringsdoelstellingen van het COA. Deze initiatieven richten zich vaak naast activering op integratie in de lokale structuren. Alleen in Utrecht zijn er al negen initiatieven opgezet voor vluchtelingen (Mensink et al., 2016). Hieronder geven we twee voorbeelden waarbij het COA samenwerking heeft gezocht met externe organisaties: uit Utrecht waar al jaren een AZC gevestigd is, en uit Enschede, waar korte tijd een noodopvanglocatie open is geweest. Het voorbeeld in Utrecht illustreert hoe het COA door samen te werken met een vrijwilligersinitiatief een plek heeft om enthousiaste burgers die 'iets voor vluchtelingen' willen doen, naar te verwijzen: zo hoeft het COA de mensen niet teleur te stellen én hoeft de organisatie niet zelf alle aanvragen te beoordelen. Het voorbeeld in Enschede illustreert hoe het COA voorafgaand aan de opening van een noodopvanglocatie al samenwerkte met een vrijwilligersorganisatie om de vrijwillige inzet (in de noodopvang) te coördineren.

Welkom in Utrecht

Welkom in Utrecht is een platform dat vrijwilligersinitiatieven en activiteiten coördineert en faciliteert. Het AZC Utrecht werkt samen met Welkom in Utrecht: alle initiatieven die binnenkomen, worden doorgestuurd naar Welkom in Utrecht, dat beslist wat er wordt opgepakt en dit ook regelt.

Welkom in Utrecht is opgezet door vrijwilligers op het moment dat de noodopvang in de jaarbeurs in Utrecht werd geopend. Er ontstonden toen ontzettend veel initiatieven en ideeën van individuele burgers, organisaties en bijvoorbeeld groepen studenten. In de hectiek van de noodopvang konden de Vrijwilligerscentrale en het COA dit niet opvangen. Door het oprichten van het platform konden betrokken Utrechters en andere groepen hun initiatieven gemakkelijker ten uitvoer brengen. Alle initiatieven werden bij Welkom in Utrecht aangemeld. De vrijwilligers van Welkom in Utrecht koppelden verschillende groepen met hetzelfde idee aan elkaar, of regelden locaties waar sport- of andere activiteiten konden worden georganiseerd. De activiteiten vonden allemaal plaats buiten de opvanglocatie. Welkom in Utrecht mocht bij de ingang van de noodopvanglocatie deelnemers voor de activiteiten werven, de gemeente hing binnen posters op met het aanbod. Welkom in Utrecht streeft naar informele contacten en het ontstaan van vriendschappen tussen de vrijwilligers en vluchtelingen, zodat ze een (informeel) netwerk opbouwen in Nederland. Bij de opening van de noodopvang waren er veel initiatieven die zich hierop richtten en dus niet binnen de bestaande structuren voor vrijwilligers bij het COA of VluchtelingenWerk pasten.

Na het sluiten van de noodopvang heeft Welkom in Utrecht subsidie gekregen voor het coördineren, faciliteren en begeleiden van de initiatieven bij de noodopvang Einsteindreef. Omdat deze tot nu toe niet is geopend, werken nu ook de reguliere AZC's samen met Welkom in Utrecht. Voor het AZC Utrecht biedt de samenwerking met Welkom in Utrecht een uitkomst om de vele initiatieven te kunnen stroomlijnen:

Welkom in Utrecht coördineert de vrijwilligersinitiatieven. Mensen sturen mailtjes met dat ze wat willen doen. Welkom in Utrecht verzamelt alle initiatieven en kijkt wat mogelijk is. Het zijn vaak eenmalige dingen, dat kunnen wij niet verwerken. Dus als mensen naar het COA mailen dat ze eenmalig iets willen doen, dan sturen we dat door naar Welkom in

Utrecht. Zij maken een schifting wat wel en niet wordt opgepakt. Dat bundelen ze en dan benaderen ze bewoners om mee te doen aan bijvoorbeeld een sportactiviteit. De succesfactor is dat we hiermee de vele initiatieven kunnen kanaliseren en dat de betaalde medewerkers het rustiger krijgen. Je moet wel iets met initiatieven uit de omgeving, want dat creëert draagvlak. Je kan niet alles afkappen. (COA, vrijwilligerscoördinator)

Net als bij de noodopvang geldt ook voor de activiteiten rondom het reguliere AZC dat de activiteiten buiten het AZC plaatsvinden en dat mensen van Welkom in Utrecht bij de ingang van het AZC en tijdens de meldplicht mensen mogen informeren over de activiteiten. Omdat Welkom in Utrecht een losstaande organisatie is, mogen de vrijwilligers niet langs de kamers van mensen. Hierdoor heeft de organisatie moeite om de minder assertieve bewoners die geen Engels spreken te bereiken. Hier zou het COA een actievere rol in kunnen spelen, omdat zij de bewoners beter kennen en meer contacten hebben, geeft de organisatie aan. In de noodopvang Jaarbeurs gebeurde het ook vaak dat een COA-medewerker specifieke bewoners wees op activiteiten van Welkom in Utrecht. In het AZC Utrecht werkt Welkom in Utrecht samen met bewoners die hun medebewoners gemakkelijker kunnen benaderen en als tolk kunnen fungeren:

Ik werk onder andere voor Welkom in Utrecht, vertel bewoners over de activiteiten. Mensen schrijven het niet op in hun agenda, dus ze hebben een reminder nodig als de activiteit plaatsvindt. Ook help ik met vertalen en de organisatie van activiteiten. Het is belangrijk dat bewoners buiten het AZC komen, in aanraking komen met de Nederlandse cultuur. (Bewoner AZC)

Veel van de initiatieven die bij Welkom in Utrecht worden aangemeld, zijn eenmalige of kortstondige initiatieven zoals kleding verzamelen, een etentje organiseren, wandelen, spelletjes doen of naar de schouwburg. Daarnaast worden er via het platform ook structurele activiteiten georganiseerd, zoals sport. De activiteiten vinden steevast buiten het AZC plaats, waardoor een minder strenge screening nodig is en vrijwilligers geen VOG hoeven aan te vragen. Ook de regels die voor COA-vrijwilligers gelden zijn niet van toepassing. Voor activiteiten met kinderen wordt vereist dat er ouders bij aanwezig zijn. Voordat een activiteit wordt georganiseerd heeft Welkom in Utrecht mail- en vaak ook telefonisch contact met de initiatiefnemers. Dan wordt er goed gekeken wat iemand van plan is en wat de motivatie van de initiatiefnemer is. Als ze merken dat iemand een naïef beeld heeft van het vrijwilligerswerk, of als he gaat om een groot project, wordt de vrijwilliger uitgenodigd voor een gesprek. Als de activiteit moet plaatsvinden op het AZC of bijvoorbeeld religieus gemotiveerd is, geeft Welkom in Utrecht aan dat dit niet mogelijk is. Welkom in Utrecht merkt dat de vrijwilligers die zich hebben aangemeld voornamelijk betrokken burgers zijn: ze willen mensen helpen die het nodig hebben en richten zich op de 'ontmoeting'. De informele contacten die door het vrijwilligerswerk ontstaan, zijn 'heel belangrijk, mooi en goed', volgens Welkom in Utrecht:

De activiteiten die plaatsvinden zijn veel op ontmoeting gericht en daar kan ook een structurele ontmoeting door ontstaan. Het gaat om de activiteit zelf, maar is tegelijkertijd ook een middel voor integratie. (Welkom in Utrecht, beroepskracht)

Welkom in Utrecht is de activiteiten steeds meer aan het uitbreiden, zo richten zij zich naast de bewoners van het AZC ook op zelfstandig wonende statushouders. En Welkom in Utrecht werkt nu ook met de gemeente en het COA samen bij het organiseren van zwemlessen, waarbij Welkom in Utrecht gemakkelijker vrijwilligers kan regelen dan het COA.

Samenwerking Noodopvang Enschede en M-pact

M-pact is een vrijwilligersorganisatie in Enschede die het COA inschakelde om al het vrijwilligerswerk in en buiten de noodopvang in Enschede te coördineren en te begeleiden. Dit gebeurde direct bij het begin van de noodopvang. Al vanaf twee maanden voor de komst van de eerste bewoners organiseerden het COA en M-pact bijeenkomsten om te inventariseren wie er interesse had om vrijwilligerswerk te doen met de bewoners van de noodopvang. Dit waren zowel geïnteresseerde burgers als organisaties en verenigingen, zoals de voetbalvereniging die eens in de week het sporten op zich nam. Ook alle burgerinitiatieven meldden zich aan bij M-pact. Tijdens de informatiebijeenkomsten voorafgaand aan de komst van de bewoners vertelden mensen die al langer als vrijwilliger voor het COA werkten over hun ervaringen. Ook bespraken zij de grenzen die er zijn aan het meeleven met bewoners.

Tijdens de informatiebijeenkomsten hebben we vrijwilligers van het nabijgelegen AZC Azelo uitgenodigd om over hun eigen ervaringen te vertellen. Zij konden op een mooie manier uitleggen dat er grenzen zijn aan de betrokkenheid van vrijwilligers. Je mag betrokken zijn, maar je kunt geen mensen meenemen naar huis of spullen aan iemand geven. (M-pact, medewerker)

M-pact maakte een onderscheid tussen de mensen die intern op locatie iets wilden doen en de mensen die buiten de locatie minder structureel wilden meehelpen. De eerste groep moest een VOG aanvragen, de laatste groep hoefde dit niet. Dit waren ook de mensen die minder of zelfs eenmalig beschikbaar waren, dus werden er zowel structurele als eenmalige activiteiten ontwikkeld. In totaal was er een groep van 45 vrijwilligers die M-pact coördineerde. Activiteiten die werden georganiseerd via M-pact waren lessen basaal Nederlands, Nederlands voor hoogopgeleiden, vrouwenavonden en spelletjes. Ook werden er bijvoorbeeld uitstapjes naar de zaterdagmarkt georganiseerd, waar vrijwilligers eenmalig of af en toe aan konden deelnemen. Er ontstond een werkgroep om activiteiten te organiseren als etentjes in de buurt, waar ook bewoners bij werden betrokken.

Tijdens de uitvoering ervoer M-pact dat de vrijwilligers moeite hadden met de emotionele persoonlijke verhalen die ze te horen kregen. Vooral bij de activiteiten met kinderen en vrouwen was dit soms ingewikkeld voor vrijwilligers. M-Pact zorgde ervoor dat erover gepraat kon worden: de vrijwilligers hadden een contactpersoon die ze hiervoor konden benaderen. De nadruk werd in de begeleiding gelegd op het bieden van een luisterend oor, zonder tot actie over te gaan:

Wij zeiden altijd dat het genoeg is om een luisterend oor te bieden. Mensen willen graag hun verhaal aan je kwijt, maar je hoeft geen actie te ondernemen. Dat verwachten bewoners ook helemaal niet, die willen alleen maar iemand om het tegen te kunnen vertellen. (M-pact, medewerker)

Een andere ervaring was dat het moeilijk was om bewoners te enthousiasmeren voor de activiteiten. Op dit punt was de samenwerking met het COA intensief. Ook het COA had een contactpersoon voor de vrijwilligers, en had als grootste taak het communiceren van de activiteiten met de bewoners. Dit gebeurde actief, er werden steeds nieuwe manieren gezocht om mensen te werven voor de activiteiten:

Eerst werden alle activiteiten in het Nederlands op een whiteboard in de hal gehangen, daarna werden ze ook in het Engels weergegeven. Uiteindelijk werd het gecommuniceerd in de kantine, tijdens het eten, schriftelijk maar ook mondeling door een COA-medewerker. (M-pact, medewerker).

M-pact was verantwoordelijk voor de vrijwilligers; als het COA aangaf ergens meer vrijwilligers voor nodig te hebben, werd dit geregeld. Ook konden de vrijwilligers gebruikmaken van het trainingsaanbod van M-pact. De noodopvang in Enschede was maar twee maanden geopend, tijdens de zomerperiode. Hierdoor kreeg M-pact niet de kans haar coördinatie structureler op te zetten. Desondanks is M-pact erg positief over de samenwerking met het COA, en gaven de vrijwilligers op de terugkomdag ook aan tevreden terug te kijken op de korte noodopvang-periode.

De plotselinge toename van de belangstelling van burgers om iets te betekenen voor vluchtelingen, heeft niet alleen geleid tot nieuwe samenwerkingsverbanden en overlegstructuren, maar heeft ook de vraag opnieuw op de agenda gezet welke rol het COA, vrijwilligers en burgers kunnen spelen bij het activeren van bewoners. Deze vraag was een belangrijke aanleiding voor het starten van onderhavig onderzoek. In de volgende paragraaf onderzoeken we welke ideeën hierover leven bij betrokkenen bij het onderzoek.

4.5 Ideeën over vrijwillige inzet bij het COA in de toekomst

Wij hebben aan de geïnterviewden de vraag gesteld hoe zij de inzet van COA-vrijwilligers in de toekomst zien. In het algemeen valt ons op dat mensen het moeilijk vinden om los van de staande praktijk te denken. De reacties díe we op de vraag kregen, hebben veelal te maken met groei of krimp van het aantal asielzoekers, of met beleidsmatige en politieke ontwikkelingen op landelijk niveau. De beroepskrachten en – in grotere mate – de vrijwilligers zien de toekomst van de activiteiten en taken als iets waar zij zelf weinig invloed op uit kunnen oefenen.

4.5.1 Groei of krimp en politiek

Eén van de punten die de toekomstige inzet van COA-vrijwilligers onzeker maakt, is het aantal bewoners dat op een locatie verblijft (nog los van de vraag of de locatie blijft voortbestaan), zo geven zowel beroepskrachten als vrijwilligers aan. Beroepskrachten maken zich zorgen dat vrijwilligers hun motivatie verliezen als er langere tijd weinig of zelfs geen bewoners op de activiteit afkomen en vrijwilligers maken zich zorgen of er nog bewoners zijn die aan de activiteiten kunnen en willen deelnemen.

> *Als er geen asielzoekers meer zijn, dan stopt het. Het wordt al minder. […] Soms denk ik hoe lang blijft dit vrijwilligerswerk bestaan, maar als je ziet wat er in Aleppo gebeurt en zoveel mensen die in de EU nog rondzwerven, zullen we daar toch mee te maken krijgen. Je kan het niet voorspellen. (COA-vrijwilliger)*

Ook is het type activiteiten waar behoefte aan is afhankelijk van de bewoners op de locatie:

> *Als er meer mannen komen, zijn er minder kinder- en meer sportactiviteiten, en als er meer verblijfsvergunning-mensen zijn, hebben we meer taal-vrijwilligers nodig en mensen die ze op andere manieren helpen, die de integratie in de gemeente bevorderen, dus het hangt vooral af van de instroom wat voor mensen we nodig hebben. (COA, vrijwilligerscoördinator)*

Krimp van het aantal personen dat moet worden opgevangen heeft ook directe gevolgen voor de begeleiding van vrijwilligers. Minder bewoners betekent minder personeel en snelle personeelswisselingen, zodat de begeleiding van vrijwilligers onder druk komt te staan.

> *We zouden vooral meer tijd en ruimte willen hebben voor coördinatie en aandacht schenken aan vrijwilligers. We vinden het heel belangrijk wat ze doen. Er is veel verloop van coördinatoren van vrijwilligers. Vaak houdt een coördinator een paar maanden of een jaar deze functie en dan komt er een nieuw iemand. Dit is een beetje inherent aan het COA. En dan is het ook maar afwachten of degene die het daarna oppakt, het goed doet. Er is qua personeel zo veel verandering momenteel, dat kun je niet echt veranderen. Deze personeelswisselingen komen door de huidige krimp, de lagere toestroom. Dus veel mensen moeten weg omdat de grote stroom uitbleef. (COA, vrijwilligerscoördinator)*

Beroepskrachten en vrijwilligers zijn zich er ook van bewust dat politieke keuzes over de opvang en integratie van vluchtelingen doorsijpelen in het vrijwilligerswerk op de opvanglocaties.

> *Als bij de Kamerverkiezingen volgend jaar de PVV aan het bewind zou komen en er zouden uitdrukkelijk andere eisen aan nieuwkomers worden gesteld en er komt een andere houding in Nederland, dan ben ik weg. Dan kan ik niet meer het vrijwilligerswerk uitvoeren op die manier die ik wil. (COA-vrijwilliger)*

Hoe politieke keuzes doorwerken in het vrijwilligerswerk blijkt volgens geïnterviewden op dit moment het meest prangend bij de Nederlandse les aan asielzoekers en statushouders die nog in de opvang wonen in afwachting van uitplaatsing naar een gemeente.

> *Ik geef taallessen aan mensen die dus wel of juist niet een verblijfsvergunning hebben. Dat is nog wel eens gewisseld, het beleid is een tijd geweest dat je geen les mocht geven aan mensen zonder verblijfsvergunning en dat is op dit moment niet helemaal duidelijk. De ene keer mag het wel en dan weer niet. Het probleem van het COA is dat zij moeilijk duidelijkheid kunnen verschaffen. Want wij worden helemaal gek van de beleidsmaatregelen van het ministerie. Maar het geven van taallessen is wel iets wat heel wenselijk is. (COA-vrijwilliger)*

Een ander domein waar de landelijke discussie over beleid de vrijwillige inzet op opvanglocaties binnensijpelt, is die van de speelzalen/kinderopvang. Op dit moment is er een discussie over de professionalisering van de speelzalen. Staand beleid is dat vrijwilligers de speelzalen runnen. De landelijke discussie gaat erover dat het een voorschools karakter moet hebben en dat de begeleiding in handen moet zijn van professionals en niet van vrijwilligers. De gemeente Utrecht voert dit al uit. De voorschoolse opvang Spelenderwijs in de gemeente heeft aangeboden de opvang op zich te nemen. De beroepskrachten in AZC Utrecht vinden dit een goede ontwikkeling omdat het de integratie bevordert:

> *Als er veel vergunninghouders zijn en ze stromen uit naar de gemeente dan wil je ze al zoveel mogelijk eigen regie geven en laten wennen aan het leven in Nederland. Daar hoort ook bij dat ze de kinderen naar school brengen en naar de peuterspeelzaal. Voor de integratie is het beter dat ze naar een Nederlandse peuterspeelzaal gaan. Dan spelen ze met kindjes uit de buurt. De gemeente Utrecht is erop gebrand dat als bewoners hier op het AZC zitten, ze ook in de gemeente Utrecht blijven wonen. Als mensen zijn uitgestroomd en de kinderen gingen naar Spelenderwijs, dan kunnen de kinderen naar deze opvang blijven gaan, terwijl dit niet bij de opvang van het AZC kan. Dat biedt continuïteit voor het kind en voor het gezin. (COA, locatiemanager)*

Deze overgang gaat niet zonder slag of stoot: de vrijwilligers van de peuterspeelzaal zijn tegen de nieuwe plannen. Ze voelen zich niet serieus genomen, alsof zij niet deskundig genoeg zijn om de taken uit te voeren. Vrijwilligers die al jaren bij het COA werken, voelen er niets voor om buiten het AZC verder te gaan. Ook twijfelen ze of bewoners hun kinderen naar de nieuwe locatie zullen brengen.

4.5.2 Activering door vrijwilligers van externe organisaties

De kwestie rond de speelzalen is een voorbeeld waarbij het COA – onder invloed van landelijke ontwikkelingen - meer neigt naar samenwerking met externe organisaties en meer het belang inziet van activiteiten buiten het AZC. In dit hoofdstuk kwam het punt van samenwerking met andere organisaties al uitgebreid aan de orde. Daar bleek dat alle onderzochte locaties – Utrecht voorop - experimenteren met samenwerking met vrijwilligers en vrijwilligersorganisaties bij activeringsactiviteiten buiten de opvanglocatie of, voor statushouders, integratie van bewoners in de lokale samenleving.

> *We bieden activiteiten op de locatie aan, maar proberen zoveel mogelijk extern te doen vanuit de gedachte om mensen te laten integreren, maar ook dat mensen niet alleen op het AZC zitten en ook contacten buiten de deur krijgen. (COA, locatiemanager)*

VluchtelingenWerk Nederland vindt dat het COA meer gebruik zou kunnen maken van de mogelijkheden om vrijwilligers van andere organisaties in te zetten voor hun activeringsdoelstelling. VluchtelingenWerk constateert dat meer en meer mensen op zoek zijn naar kortdurend vrijwilligerswerk en zich niet voor langere tijd willen binden. Vrijwilligers die zich melden om iets op de opvanglocaties te doen, stuurt VluchtelingenWerk nu naar het COA. De medewerkers van VluchtelingenWerk zien echter dat deze initiatieven vaak niet tot uitvoering komen vanwege de regels rond privacy en veiligheid van het COA. Zelf onderzoekt VluchtelingenWerk hoe het kortdurend vrijwilligerswerk in de organisatie kan passen. De organisatie ziet vrijwilligers als een brug naar de maatschappij, en wil de vrijkomende energie zo goed mogelijk kanaliseren:

> *Vrijwilligers kunnen een functie vervullen die betaalde krachten minder goed kunnen vervullen. Vrijwilligers hebben een belangrijke ambassadeursfunctie, zij kunnen bij uitstek de boodschap van VluchtelingenWerk naar de samenleving brengen. Vluchtelingen zijn net als jij en ik. Dit is in tijden van polarisatie en voor het creëren van draagvlak van groot belang. (VluchtelingenWerk, beroepskracht)*

Overigens erkent VluchtelingenWerk dat het zelf ook zoekende is naar mogelijkheden om mensen die zich kortdurend willen inzetten een plek te geven in de eigen organisatie. Dit is bij VluchtelingenWerk lastig, omdat het vrijwilligerswerk dat op dit moment op COA-locaties wordt uitgevoerd, kennisintensief is en niet geschikt voor uitvoering door telkens wisselende vrijwilligers. VluchtelingenWerk heeft in gemeenten wel maatjesprojecten, waarvoor een hoog kennisniveau en langdurige beschikbaarheid veel minder van belang zijn en waarin juist de ontmoeting centraal staat.

Een andere uitdaging waar VluchtelingenWerk zich voor gesteld ziet, is de verschuiving van taken in opvanglocaties. Nu er in opvanglocaties meer ruimte en ook wettelijke mogelijkheden zijn voor activering en integratie, zowel voor asielzoekers als voor statushouders, rijst de vraag wat daarin de taak van VluchtelingenWerk is. Uit dit onderzoek is gebleken dat de taakverdeling tussen het COA en VluchtelingenWerk duidelijk en scherp afgebakend is: de organisaties zeer zelfstandig binnen de context van de opvang. Maar door de ruimere mogelijkheden lijkt het COA meer open te staan voor meer vroegtijdige participatie-activiteiten door VluchtelingenWerk. Afstemming wordt dan belangrijk, want wat valt onder activering, zoals uitgevoerd door de COA-vrijwilligers, en waar kan aansluiting worden gezocht met maatschappelijke begeleiding zoals uitgevoerd door VluchtelingenWerk? VluchtelingenWerk vindt dat de afstemming vooralsnog moeizaam gaat:

> *Er is sprake van wat vertroebeling tussen de taken van het COA en VluchtelingenWerk. Dat kan leiden tot verwarring bij bewoners en vrijwilligers. Afstemming is heel belangrijk, en in de ideale situatie zou er veel meer samenwerking zijn tussen het COA en VluchtelingenWerk. We zouden kunnen werken aan een gedeelde visie, waardoor de medewerkers en vrijwilligers van het COA naast de vrijwilligers van VluchtelingenWerk werken aan hetzelfde doel. In de praktijk werkt het anders. Het COA heeft een gesloten en wantrouwende grondhouding, en wil niet te veel informatie delen en niet te veel samen optrekken. In de mate waarin er afstemming mogelijk is, speelt de locatiemanager van het COA een grote rol. (VluchtelingenWerk, beroepskracht)*

4.6 Samenvattend

In deze paragraaf beantwoorden we de onderzoeksvragen naar de taken en doelstellingen van het vrijwilligerswerk bij het COA, de taakverdeling en de toekomst van de inzet van (COA)-vrijwilligers. Omdat de vrijwillige inzet van COA-vrijwilligers sterk in

beweging is, maken we een onderscheid in enerzijds de huidige ervaringen en anderzijds verwachtingen en wensen voor de toekomst.

4.6.1 Huidige activiteiten en taken

Welke activiteiten en taken voeren vrijwilligers van het COA en van andere organisaties thans uit in en rond de locaties voor noodopvang en asielzoekerscentra?

In en rondom COA-locaties zien we vier soorten vrijwillige inzet ten behoeve van vluchtelingen. De eerste soort betreft de inzet van COA-vrijwilligers. Dit zijn vrijwilligers die zich individueel bij het COA melden om vrijwilligerswerk te doen en 'in dienst' zijn van het COA. Het COA zet deze vrijwilligers in om een van de COA-doelstellingen – namelijk de activering van bewoners – te realiseren. De vrijwilligers verzorgen op de opvanglocatie een structureel en continu aanbod aan activeringactiviteiten voor bewoners. Het gaat bijvoorbeeld om taalles, peuterspeelzaalwerk, kunstzinnige en recreatieve activiteiten, sportactiviteiten, een fietsenwerkplaats en computeractiviteiten. Het leeuwendeel van de activeringactiviteiten binnen opvanglocaties wordt op dit moment uitgevoerd door COA-vrijwilligers.

Bij de tweede soort vrijwillige inzet gaat het om vrijwilligers die 'in dienst' zijn van organisaties waarmee het COA landelijke afspraken heeft, zoals VluchtelingenWerk, de Vrolijkheid of het Rode Kruis. Deze organisaties zijn actief op COA-locaties en vervullen een eigenstandige rol. Dit geldt met name voor VluchtelingenWerk, waarvan de vrijwilligers asielzoekers bijstaan in de asielprocedure en optreden als belangenbehartiger. Deze vrijwillige inzet valt buiten de scope van ons onderzoek.

De derde soort vrijwillige inzet betreft (vaak eenmalige of kortdurende) activiteiten door informele vrijwilligersorganisaties, zoals religieuze organisaties, sportverenigingen en bewonersorganisaties. Het gaat om georganiseerde betrokken burgers die - vaak naar aanleiding van de grotere instroom van asielzoekers in 2014 en 2015 en de maatschappelijk gepolariseerde reacties daarop - iets willen betekenen voor vluchtelingen. Inmiddels zijn er – vooral rondom de noodopvanglocaties die in 2015 bestonden – ook nieuwe informele organisaties ontstaan die de inzet van deze betrokken burgers coördineren, zoals 'Welkom in Utrecht'.

De vierde soort vrijwillige inzet betreft die van individuele burgers uit de omgeving van de COA-locaties die zich bij het COA melden om zich eenmalig of kortdurend in te zetten voor vluchtelingen en die vaak geïnteresseerd zijn in het opbouwen van een persoonlijke relatie met vluchtelingen.

Samenvattend: Alle vier typen zijn actief in en om COA-locaties, waarbij de eigen vaste COA-vrijwilligers het leeuwendeel van de activeringsactiviteiten op de COA-locaties voor hun rekening nemen.

Welke taken worden op dit moment onder activering verstaan en voor wie (asielzoekers, vergunninghouders) worden deze uitgevoerd?

Het COA is in 2013 gestart met het project 'Activeren van bewoners', met financiering van het Europees Vluchtelingen Fonds. Het project vormde de aanleiding voor het opstellen van een nieuw vrijwilligersbeleid door het COA. In het nieuwe landelijke beleidskader is vastgelegd dat alle vrijwilligerswerk bij het COA gericht moet zijn op het activeren van bewoners. De taken die COA-vrijwilligers uitvoeren zijn volgens het beleidskader altijd aanvullend op de activiteiten van beroepskrachten. Dit betekent dat de activeringsactiviteiten niet zouden plaatsvinden zonder vrijwilligers.

Activering heeft volgens het COA tot doel *'dat bewoners zinvolle dagbesteding hebben, wat bijdraagt aan fysieke en geestelijke gezondheid en een gevoel van eigenwaarde. Daarnaast geeft het de bewoners de mogelijkheid om zich in contact met de Nederlandse samenleving voor te bereiden op een plek in de samenleving (inburgering/integratie).'*

COA-vrijwilligers voeren de in het beleidskader geschetste taken van vrijwilligers uit. Op de onderzochte locaties troffen we de volgende activiteiten aan: activiteiten voor kinderen (peuterspeelzaal, maar ook knutsel- of spelactiviteiten voor oudere kinderen), creatieve activiteiten voor volwassenen (schilderen, tekenen, keramiek, naai- en houtatelier), sportactiviteiten, Nederlandse les, beheer van de fietsenwerkplaats, beheer van het open leercentrum (computerruimte), spelactiviteiten (zoals schaken) en activiteiten speciaal voor vrouwen.

Ook de vrijwilligers van de Vrolijkheid en burgers/burgerinitiatieven richten zich op activering van bewoners. Vrijwilligers van de Vrolijkheid organiseren kunstactiviteiten

voor kinderen en jongeren. Deze vinden structureel plaats op veel opvanglocaties: ze worden bijvoorbeeld wekelijks aangeboden. De vrijwilligers die voortkomen uit burgerinitiatieven organiseren vaker eenmalige of niet-structurele activiteiten, zoals een uitstapje, samen eten of sport- en spelactiviteiten.

Het leeuwendeel van de activeringactiviteiten binnen opvanglocaties wordt op dit moment uitgevoerd door COA-vrijwilligers. We beschreven dat rondom de verhoogde instroom van asielzoekers veel burgers – al dan niet informeel verenigd – wilden bijdragen aan de opvang en ondersteuning van vluchtelingen. Velen hebben zich in dit verband tot het COA gewend, vaak bij nieuw ingerichte noodopvanglocaties. Bij het COA heeft dit geleid tot een stijging van het aantal COA-vrijwilligers van 1.000 in 2015 tot 1.900 in 2016. Dit is een grote toename, maar de 'maatschappelijke vraag' om iets voor vluchtelingen te kunnen doen, is vele malen groter, zo blijkt ook uit de ruim 37.000 personen die zich in korte tijd bij het *Ready to Help*-netwerk van het Rode Kruis meldden.

In de praktijk blijkt dat het COA maar in zeer beperkte mate een rol speelt in het voldoen aan deze maatschappelijke vraag. Het COA vindt dat het met eigen, vaste vrijwilligers de doelstelling van activering van bewoners het beste kan realiseren. Hoewel het COA het belang van verbindingen tussen het AZC en zijn bewoners en de Nederlandse samenleving onderschrijft en hieraan een steentje probeert bij te dragen, komen deze verbanden in de praktijk nog maar mondjesmaat tot stand.

Dit komt doordat het COA op zoek is naar een grote mate van continuïteit van de vrijwillige inzet voor de vaste activeringsactiviteiten op de opvanglocaties. We zeiden al: als er geen vrijwilligers zijn, worden deze activiteiten niet aangeboden. Dit klinkt vrijblijvender dan het is: de activeringsactiviteiten worden van groot belang geacht voor de leefbaarheid op de opvanglocatie. Het COA heeft met het model van de eigen, vaste vrijwilligers een modus gevonden om deze 'extra' activiteiten stevig te verankeren in het aanbod voor bewoners. De vrijwilligers kunnen dit aanbod zelfstandig uitvoeren en doen dit binnen de door het COA gestelde gedragscode. De vrijwillige inzet blijft op deze wijze beheersbaar. Het COA blijkt niet toegerust om zelf andere contexten voor het uitvoeren van vrijwilligerswerk te bieden, behalve als het lukt om hierover heldere afspraken te maken, zoals bij de samenwerking met VluchtelingenWerk Nederland.

Tot slot gaan wij hier in op de vraag voor *wie* de activeringsactiviteiten zijn. We troffen nauwelijks onderscheid aan tussen activeringsactiviteiten voor asielzoekers en vluchtelingen. Een uitzondering zijn de taallessen: voor asielzoekers voeren COA-vrijwilligers deze uit, waarbij zij veel vrijheid hebben voor de invulling van lessen. Voor vergunninghouders in de opvang zijn professionele NT2-docenten beschikbaar die met een werkboek werken. Daarnaast zijn locatiemanagers meer geneigd om initiatieven van burgers/burgerorganisaties gericht op integratie te faciliteren als deze gericht zijn op vergunninghouders in de opvang. De gedachte is dan dat zij weliswaar nog in de opvang verblijven en onder de verantwoordelijkheid van het COA vallen, maar dat zij gebaat zijn bij een vlotte start van hun integratieproces.

Is er sprake van taakverdeling/ specialisatie/ overlap/ doublures/ omissies tussen enerzijds, de vrijwillige activiteiten/ taken vanuit het COA en anderzijds activiteiten/ taken door anderen in en rondom de opvanglocatie?

Zoals eerder aangegeven (zie paragraaf 3.2.1 en 4.4.1) onderscheiden Tonkens et al. (2014) drie typen samenwerking tussen beroepskrachten en vrijwilligers, die zij professionele, gedeelde en vrijwillige verantwoordelijkheid noemen.

Zoals gezegd, wordt in het beleid, maar ook in de praktijk een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de activiteiten van COA-vrijwilligers en die van beroepskrachten. Vrijwilligers voeren de activeringsactiviteiten uit; beroepskrachten faciliteren deze. Dit onderscheid wordt ook zo gehanteerd en door betrokkenen herkend, waarbij we moeten aantekenen dat er uitzonderingen zijn. In ons onderzoek zagen we dit het duidelijkst bij de vrijwillige inzet rondom de peuterspeelzaal in een aantal locaties. Daar bleken vrijwilligers niet alleen uitvoerder te zijn van de activiteiten, maar namen zij ook coördinatie- en planningstaken op zich. We concluderen dat de samenwerking tussen COA-beroepskrachten en vrijwilligers kan worden gekenschetst als professionele verantwoordelijkheid, maar dat deze soms opschuift in de richting van gedeelde verantwoordelijkheid. Overigens: als COA-vrijwilligers coördinatie- en planningsactiviteiten op zich nemen, dan is dit in de meeste gevallen een gevolg van een te grote

werkdruk bij beroepskrachten, die daardoor niet aan deze taak toekomen. Er is geen beleid dat deze verschuiving verklaart.

Naast COA-vrijwilligers is er een beperkt aantal vrijwilligers van andere organisaties die zich bezighouden met activering op of rondom COA-locaties. In ons onderzoek vonden we weinig aanwijzingen dat er een overlap is in activiteiten, met uitzondering van activiteiten voor kinderen. Deze verzorgen COA-vrijwilligers en vrijwilligers van de Vrolijkheid. Tussen deze vrijwilligers vindt geen overleg of afstemming plaats. Op een van de onderzochte locaties troffen we praktische werkafspraken aan tussen een coördinator van de Vrolijkheid en een beroepskracht van het COA. Voor het overige is ons beeld dat deze organisaties langs elkaar heen werken. Dat dit in de praktijk niet tot grote problemen leidt, komt doordat het aantal vrijwilligers en activiteiten van andere organisaties beperkt is.

Een van de uitgangspunten van het Landelijk beleidskader vrijwilligers van het COA is om eerst te kijken of een vacature voor de uitvoering van activeringsactiviteiten door een bewoner zelf vervuld kan worden. Dit vanuit de gedachte dat een zinvolle dagbesteding ook gerealiseerd kan worden door taken uit te voeren op de opvanglocatie. Als bewoners taken uitvoeren, dan noemt het COA dit zelfwerkzaamheid. De bewoners ontvangen een kleine vergoeding voor deze taken. Zelfwerkzaamheid kan betrekking hebben op het bijdragen aan het beheer van de locatie, maar ook op activeringsactiviteiten. In dat laatste geval is vaak sprake van samenwerking tussen COA-vrijwilligers en bewoners. In de praktijk blijkt dat – in tegenstelling tot de aanwijzing in het Landelijk beleidskader vrijwilligers van het COA - voor de activeringsactiviteiten meestal niet in eerste instantie bewoners worden gezocht die de uitvoering van de activiteit voor hun rekening kunnen nemen. Beroepskrachten vinden vrijwilligers onafhankelijker en onpartijdiger en daarom meer geschikt om een activeringsactiviteit te leiden. Omgekeerd zien beroepskrachten praktische knelpunten bij het beleggen van activeringsactiviteiten bij bewoners: Bewoners hebben veel afspraken en zijn soms door (gezondheids) problemen minder goed in staat om de continuïteit van het activeringsaanbod te waarborgen. Kortom, er manifesteert zich een spanning tussen enerzijds de intentie het vrijwilligerswerk vooral te laten uitvoeren door bewoners zélf (en daarmee bij te dragen aan hun 'activering') en anderzijds de behoefte aan 'professionele, continue en zelfstandige uitvoering van de activeringsactiviteiten.

Wat zijn de positieve en negatieve ervaringen (of ervaren voor- en nadelen) met het vrijwilligerswerk vanuit het COA ten behoeve van activering?

Beroepskrachten, vrijwilligers en bewoners zijn positief over de vrijwillige inzet ten behoeve van activering. Beroepskrachten zien in de inzet van vrijwilligers de manier om aan de COA-doelstelling van activering van bewoners te voldoen. Vrijwilligers kunnen hun motivatie om iets voor asielzoekers te kunnen betekenen kwijt in het vrijwilligerswerk en ontlenen hier voldoening aan. Voor bewoners zijn de activeringsactiviteiten een mogelijkheid om te ontsnappen aan de sleur en de onzekerheid waarin zij verkeren en zij waarderen het contact met de vrijwilligers. Bewoners willen echter meer: zij willen contact met gewone Nederlanders en kennismaken met het land waarin zij asiel hebben aangevraagd. In deze wens voorzien de vrijwilligers die op COA-locaties actief zijn niet. Dit is een logisch gevolg van de eisen die het COA aan hen stelt: zij mogen geen persoonlijke relaties met bewoners aangaan en activiteiten vinden plaats op de opvanglocatie.

We hebben in dit kader uitgebreid stilgestaan bij motieven van vrijwilligers: waarom willen zij zich inzetten voor vluchtelingen in opvanglocaties? Voor het COA is het belangrijk dat vrijwilligers hun motivatie in overeenstemming kunnen brengen met de werkwijze en eisen die het COA aan medewerkers (vrijwillig of betaald) stelt. Dit betekent bijvoorbeeld dat het COA verwacht dat er een 'professionele afstand' is tussen de vrijwilliger en bewoners. COA-medewerkers hebben de ervaring dat sinds de verhoogde toestroom een 'type' vrijwilliger zich meldt dat niet aan deze eisen voldoet. Naar het oordeel van het COA kan dit type vrijwilliger niet functioneren in de professionele setting van het COA, omdat zij over bewoners willen 'moederen', willen 'pamperen', of uit zijn op vriendschapsrelaties. Daarmee overschrijden zij de eis van professionele afstand en staan zij in de ogen van het COA de realisatie van de doelstelling van de activering in de weg.

COA-beroepskrachten en een deel van de vrijwilligers zijn tevreden over de huidige inzet en werkwijze ten behoeve van de activering van bewoners. Minder tevredenheid is er over de inzet van incidentele vrijwilligers die zich individueel of ongeorganiseerd melden bij het COA. Zoals hierboven is aangegeven past incidenteel vrijwilligerswerk minder goed in de werkwijze van het COA. Het COA wil de activeringsdoelstelling vooral bereiken door het aanbieden van structurele, continue activiteiten. Daarnaast

blijkt dat vrijwilligerswerk 'van buiten' niet of nauwelijks wordt gecoördineerd, waardoor dit op de schouders van COA-beroepskrachten neerkomt. Dit is meestal geen onderdeel van hun takenpakket en zij zijn hiervoor niet toegerust (in tijd en vaardigheden). De inzet van eenmalige vrijwilligersactiviteiten ziet het COA daarom vaak als iets dat een te groot beslag legt op de schaarse tijd en middelen van COA-beroepskrachten.

In het licht van het bovenstaande is het niet verwonderlijk dat burgers die zich bij het COA hebben gemeld over het algemeen niet tevreden zijn over de wijze waarop het COA hen in staat stelt bij te dragen aan de activering van vluchtelingen. Vanuit hun perspectief lukt het COA niet of onvoldoende om een setting te creëren waarin zij kunnen werken.

In ons onderzoek vonden we voorbeelden waarin het COA en externe vrijwilligersorganisaties wél tot een goede samenwerking zijn gekomen. In die gevallen zijn oplossingen gevonden voor de hierboven genoemde obstakels en bezwaren. Een van de belangrijkste is dat er goede onderlinge afspraken zijn gemaakt over de coördinatie en begeleiding van deze vrijwilligers: die ligt bij de vrijwilligersorganisatie. Daarnaast zien we dat vrijwilligersorganisaties activiteiten *buiten de opvanglocatie* aanbieden. Hierdoor ligt het meer voor de hand dat de vrijwilligersorganisatie het voortouw neemt en het COA meer op afstand staat. Hoewel het COA zich ervan zal willen verzekeren dat het met een betrouwbare samenwerkingspartner te maken heeft, biedt deze constructie meer ruimte voor de eigen beoordeling van volwassen asielzoekers of zij gebruik willen maken van het aanbod van de vrijwilligersorganisatie.

4.6.2 Toekomstige activiteiten en taken

Welke activiteiten en taken zouden COA-vrijwilligers volgens de verschillende respondenten wel of juist niet moeten uitvoeren?

De COA-beroepskrachten en de COA-vrijwilligers denken dat de toekomstige invulling van het vrijwilligerswerk door COA-vrijwilligers vooral afhangt van externe factoren, zoals krimp of groei van het aantal asielzoekers en keuzes van de politiek in de mogelijkheden voor activering. De betrokkenen zien verder weinig aanleiding om iets te veranderen aan de huidige taken en activiteiten van COA-vrijwilligers. Dit is niet verwonderlijk aangezien COA-vrijwilligers op dit moment naar tevredenheid van het COA de activeringsactiviteiten uitvoeren. De activeringsactiviteiten zijn belangrijk voor de leefbaarheid op de opvanglocaties en zonder de inzet van vrijwilligers zouden deze niet plaatsvinden. We hebben gezien dat COA-vrijwilligers hun ambities in het vrijwilligerswerk bij het COA kwijt kunnen en dat zij hierover tevreden zijn.

Kortom, het COA ziet geen aanleiding om in de toekomst veranderingen aan te brengen in de activiteiten of taken die *COA-vrijwilligers* uitvoeren. Dit betekent niet dat er geen nieuwe ambities of wensen zijn voor de activering van bewoners. Rondom de noodopvanglocaties heeft het COA ervaren dat de inzet waardevol is van incidentele vrijwilligers die snel hand- en-spandiensten kunnen verrichten. Maar ook dat de organisatie van het COA niet is ingericht op het coördineren van dit type vrijwillige inzet. Hierdoor wordt in het perspectief van het COA niet altijd voorzien in de door hen noodzakelijk geachte screening van (de motivatie van) vrijwilligers. Dit kan tot gevolg hebben dat vrijwilligers zich niet gedragen volgens de COA-gedragscode. Daarnaast is de begeleiding van dag tot dag, en planning en facilitering van dit type vrijwillige inzet in de praktijk meestal nog niet (goed) geregeld. Het COA geeft aan hierin geen of een minimale rol te kunnen vervullen en zou willen dat externe vrijwilligersorganisaties deze rol oppakken.

Andere stakeholders, zoals vrijwilligers(organisaties) die actief zijn op COA-locaties, zijn het hiermee eens: het COA is niet ingericht op het coördineren van incidenteel en kortdurend vrijwilligerswerk, of activiteiten die zich buiten de opvanglocatie plaatsvinden. Dit kunnen zij beter overlaten aan vrijwilligersorganisaties, die hiermee meer ervaring hebben en voor wie vrijwilligerswerk en vrijwilligersmanagement tot de kernactiviteiten behoren.

Welke rol kunnen COA-vrijwilligers spelen bij de ruimere mogelijkheden voor bewoners om actief te zijn in de asielprocedure en/of te starten met het integratieproces (vergunninghouders)?

Zoals hierboven is aangegeven zien betrokkenen weinig in een uitbreiding van de taken/activiteiten van COA-vrijwilligers. Ze zien daarentegen een grotere rol weggelegd voor

vrijwilligers die een externe organisatie – in samenwerking met het COA – aanstuurt en inzet. Het COA legt daarbij de nadruk op de rol die andere (dan COA-)vrijwilligers kunnen spelen bij eenmalige of niet-structurele activiteiten buiten de opvanglocatie. Andere stakeholders benadrukken daarnaast dat vrijwilligers van buiten mogelijk een grotere rol kunnen spelen bij het (toekomstig) integratieproces en bij de wens van bewoners om netwerken op te bouwen met Nederlanders.

In het Uitvoeringsakkoord verhoogde asielinstroom hebben het kabinet en gemeenten onder meer afgesproken dat er ruimere mogelijkheden komen voor het uitvoeren van vrijwilligerswerk door asielzoekers. Dit vanuit de gedachte dat vrijwilligerswerk voor asielzoekers een eerste stap kan zijn naar participatie en integratie in Nederland. Bij de organisatie en uitvoering van vrijwilligerswerk *door* asielzoekers, zouden vrijwilligers meer of vaker kunnen worden ingezet. In ons onderzoek zijn wij dit nog niet tegengekomen, mogelijk omdat ons veldwerk plaatsvond toen projecten hieromtrent nog in de kinderschoenen stonden.

Daarnaast zien we een beweging dat statushouders vaker gevestigd worden in gemeenten waar zij in de opvang hebben gezeten. Dit biedt kansen om eerder – bijvoorbeeld nog voordat zij uitgeplaatst zijn - te starten met de zogenoemde maatschappelijke begeleiding, die VluchtelingenWerk in de meeste gemeenten uitvoert. In dat geval zou de strikte scheiding op opvanglocaties van taken van vrijwilligers van VluchtelingenWerk (nu gericht op belangenbehartiging tijdens de asielprocedure) en COA-vrijwilligers (activering) doorbroken worden. Immers, vrijwilligers van VluchtelingenWerk zouden zich dan op locatie bezighouden met activiteiten gericht op participatie en integratie van statushouders, *naast* hun activiteiten ter ondersteuning van asielzoekers in hun procedure. Ook dit zijn we in ons onderzoek nog niet tegengekomen. Als vrijwilligers in de toekomst een rol gaan spelen bij het activeren van bewoners *buiten* de opvanglocatie, of ten behoeve van het integratieproces, dan zijn nieuwe afspraken hieromtrent noodzakelijk.

5 Faciliteiten en eisen

In hoofdstuk 5 doen we vanuit het empirisch materiaal uitspraken over de onderzoeksvragen naar de faciliteiten voor en eisen aan COA-vrijwilligers. In paragraaf 5.1 gaan we in op de faciliteiten die het COA vrijwilligers biedt om het vrijwilligerswerk uit te voeren, wat betreft begeleiding, deskundigheidsbevordering en waardering. In paragraaf 5.2 bespreken we de eisen die het COA aan zijn vrijwilligers stelt, waarbij we veel aandacht hebben voor de COA-gedragscode en de VOG. In paragraaf 5.3 bespreken we de ervaringen van VluchtelingenWerk en de Vrolijkheid met vrijwilligersmanagement. Beide organisaties werken ook met de doelgroep asielzoekers en statushouders in opvanglocaties. Het hoofdstuk eindigt met een concluderende samenvatting, waarin we de onderzoeksvragen systematisch beantwoorden.

5.1 Faciliteiten voor COA-vrijwilligers

Er is een aantal faciliteiten die in principe aan alle COA-vrijwilligers worden aangeboden. Het COA biedt vrijwilligers een informatiepakket aan met onder meer de gedragscode. Om infectieziekten te voorkomen, geeft het COA daarnaast de mogelijkheid om op hun kosten een tbc-check te laten uitvoeren en een hepatitis B-vaccinatie te krijgen. Het COA heeft een collectieve verzekering afgesloten voor alle vrijwilligers tot en met 85 jaar. Ook kunnen vrijwilligers reis- en onkosten declareren (0,25 cent per kilometer of kosten van openbaar vervoer). Op de onderzoekslocaties kregen vrijwilligers een kerstpakket en is er een jaarlijks vrijwilligersuitje. Op elke locatie is ten minste een vrijwilligerscoördinator, die verantwoordelijk is voor de uitvoering van het vrijwilligersbeleid van de locatie. Hij of zij stuurt COA-beroepskrachten (zoals een programmabegeleider of woonbegeleider) aan die de vrijwilligers begeleiden. Zowel de vrijwilligerscoördinator als degenen die de vrijwilligers begeleiden, doen dit naast een ander takenpakket. De invulling en frequentie van de begeleiding zijn niet vastgelegd in het Landelijk beleidskader vrijwilligers.

5.1.1 Randvoorwaarden om het vrijwilligerswerk uit te kunnen voeren

Gevraagd naar de faciliteiten die het COA biedt, melden de vrijwilligers het eerst iets over faciliteiten om hun eigen vrijwilligerswerk uit te voeren. De materialen moeten op orde zijn, de ruimtes moeten beschikbaar en geschikt zijn. Veel vrijwilligers zijn niet zo tevreden over deze randvoorwaarden. Spullen zijn niet altijd aanwezig, lokalen plotseling dicht of hebben mankementen (lekkend of koud). Zo geeft een vrijwilliger Nederlandse les in een lokaal waar de koffieautomaat staat, en de les verstoord wordt door cursisten uit andere lessen die koffie komen halen. Ook kunnen vrijwilligers van de peuterspeelzaal niet altijd alle materialen aanschaffen die ze nodig hebben. Het ontbreken van goede randvoorwaarden om het werk uit te voeren frustreert de vrijwilligers in verschillende mate: sommigen beschouwen het als een gegeven of een gevolg van drukte bij beroepskrachten die zich ook de benen uit het lijf lopen. Anderen constateren dat het lastig is dat je wél de activiteit mag uitvoeren, maar niet de randvoorwaarden mag regelen.

> *Het kost veel tijd. Het lekt al vier weken in het lokaal, en het gaat vast nog vier weken duren. En iedere keer moet ik er weer achteraan. Je kan het dus niet zelf regelen, je kan geen loodgieter bellen, alleen maar emmers neerzetten en dweilen. Als vrijwilliger mag je niet meer verantwoordelijkheden hebben, ze hebben een systeem met een huismeester dus moet het zo. Het is geen slagvaardige organisatie. (COA-vrijwilliger)*

Vooral vrijwilligers die met kinderen werken, geven aan dat zij informatie missen over de situatie van de kinderen en hun ouders. Deze vrijwilligers denken dat zij hun werk beter zouden kunnen doen als zij geïnformeerd zouden zijn over bijzonderheden.

> *Wat ik soms mis, en ik heb dit ook aangegeven, is dat we weinig informatie krijgen over gezinnen die komen of weggaan. Voor ons is het belangrijk om te weten wat er met kinderen aan de hand is. Bijvoorbeeld als een klein jochie snel van streek raakt denk je dat daar iets bijzonders mee aan de hand is. Als je zou weten wat er speelt, zou je daar op een meer adequate manier op kunnen reageren. (COA-vrijwilliger)*

5.1.2 Begeleiding

Hoewel op elke locatie een of twee vrijwilligerscoördinatoren zijn aangesteld en vrijwilligers vrijwel zonder uitzondering een officiële begeleider hebben, vertellen zowel beroepskrachten als vrijwilligers dat vrijwilligers geen of niet genoeg begeleiding krijgen.

> *Ik noem het altijd maar contactpersoon, coördinator vind ik een groot woord. (COA, vrijwilligerscoördinator)*

Uitzonderingen daargelaten is er geen vaste begeleidingsstructuur, bijvoorbeeld in de vorm van een gepland ontmoetingsmoment, voortgangsbesprekingen of overleg over de (doelen van de) activiteiten. Vrijwilligers en beroepskrachten, waaronder de begeleiders, blijken elkaar niet vaak te zien. Het beeld ontstaat dat vrijwilligers – met name op de grote en uitgestrekte locaties - komen en gaan en 'hun ding doen', zonder contact met beroepskrachten. Dit heeft onder andere tot gevolg dat vrijwilligerscoördinatoren en locatiemanagers niet alle vrijwilligers (van gezicht) kennen. Zowel vrijwilligers als beroepskrachten vinden dit gebrek aan contact een knelpunt. Beroepskrachten en vrijwilligers noemen twee hoofdredenen voor de minimale begeleiding. De eerste reden is dat de begeleiders een reguliere functie hebben als programmabegeleider of woonbegeleider en dat zij de begeleiding van vrijwilligers erbij doen, zonder dat hier voldoende uren tegenover staan. Zij zijn kortom te druk met hun reguliere werk om toe te komen aan de begeleiding van vrijwilligers. De tweede reden hangt hiermee samen: er is nergens omschreven wat de begeleiding van vrijwilligers zou moeten inhouden, waardoor het lastig is om deze functie – onder tijdsdruk – te ontwikkelen. Een serieuze hinderpaal daarbij is de grote doorstroom van beroepskrachten, zodat ook ervaringskennis verloren gaat.

> *Ik was eerst geen contactpersoon voor de vrijwilligers, op het moment dat er een collega wegging heb het ik overgenomen. We hebben toen geen goede overdracht gedaan, het was lang onduidelijk wie het over zou nemen, de persoon die het had gedaan was al weg toen ik het overnam, ik heb dus mijn eigen systeem uitgevonden hoe je het zou moeten doen. (COA-vrijwilligerscoördinator)*

In enkele gevallen, zoals op de peuterspeelzaal waar met extra kwetsbare groepen wordt gewerkt, is er vaker begeleiding, bijvoorbeeld in de vorm van bijeenkomsten met alle vrijwilligers en de begeleider om een pedagogische aanpak door te nemen of om over casussen te spreken ('Hoe ga je hiermee om?'). Taalvrijwilligers hebben soms contact met de betaalde taaldocenten. In dergelijke overlegmomenten ligt de focus over het algemeen op de inhoud van het werk, zoals signalering en invulling van lessen, en niet zozeer op de ervaring van vrijwilligers met de uitvoering van het vrijwilligerswerk.

Beroepskrachten vinden over het algemeen dat de begeleiding van vrijwilligers door hun eigen organisatie (het COA) tekortschiet en dat het goed zou zijn als dit onderwerp hoger op de prioriteitenlijst komt te staan. Bij de vrijwilligers zien we een uiteenlopend beeld. Hoewel de begeleiding minimaal is, vindt een meerderheid dat zij weten bij wie ze terechtkunnen met vragen en ervaren zij dat zij als dat nodig is hun begeleider kunnen bereiken.

> *Af en toe vraag ik of ik het goed doe. Dat is uit eigen initiatief. Er zijn geen vaste momenten. Dat vraag ik uit onzekerheid. Dit is geen kritiek, maar daar kan zeker meer structuur in komen. (COA-vrijwilliger)*

Als vrijwilligers kortom zelf initiatief nemen, dan krijgen zij van hun begeleiders de respons die zij nodig hebben. Opvallend vaak noemen vrijwilligers dat zij nu – meer dan in het begin – het zelfvertrouwen hebben om de taken goed uit te voeren. De afwezigheid van klachten en hun praktijkervaring hebben hiervoor gezorgd. Toch vraagt een deel van de vrijwilligers zich af of het niet beter zou zijn om vrijwilligers meer gestructureerd te begeleiden.

> *In het begin zat ik er wel mee: waar zijn mijn begeleiders, waarom zie ik ze nooit? Maar dat was uit onzekerheid. Met de tijd had ik duidelijker wat mijn grenzen waren en nu is het geen punt want als ik het ergens over wil hebben zeg ik het gewoon…. [ ]. Ik denk dat een aandachtspuntje zou kunnen zijn dat als een vrijwilliger net is begonnen, dat je dan vraagt hoe het is, een soort terugkoppeling, van hoe vind je het? (COA-vrijwilliger)*

> *Soms vraag ik me af: doe ik het goed of doe ik het niet goed? Dus aan de ene kant ben ik heel blij met de vrijheid, maar aan de andere kant vraag ik me af: sluit dit nou aan bij de lessen die ze krijgen als ze een status krijgen? Een voorbeeld: welk schrift gebruiken we, hoofdletters of kleine letters? Het zou beter bij de inburgering moeten aansluiten. (COA-vrijwilliger)*

Diverse beroepskrachten, ten slotte, denken dat er te leren valt van de wijze waarop VluchtelingenWerk hun vrijwilligers begeleidt, al zijn er ook verschillen.

Ik moet in mijn eigen werktijd aandacht aan vrijwilligers besteden. Ik merk dat het lastig is om iedereen voldoende aandacht te geven. In totaal zijn er 40 à 50 vrijwilligers [en twee coördinatoren], dus dat is veel werk om iedereen te onderhouden. Je wilt niet dat een vrijwilliger zich achtergesteld voelt. Er is geen tijd gepland om aandacht aan de vrijwilligers zelf te geven. Bij andere organisaties zijn vrijwilligers onderdeel van het team, maar hier niet. Ze doen hun eigen ding. Bij VluchtelingenWerk gaat dat anders, daar zijn ze wel onderdeel. Vrijwilligers hoeven niet per se een onderdeel te zijn, maar de aandacht moet er zijn. Ze doen goed werk, als locatie hebben we ze nodig, bewoners hebben ze nodig, iedereen waardeert het erg, maar qua agenda's is het lastig. (COA, vrijwilligerscoördinator)

5.1.3 Deskundigheidsbevordering

De onderzochte locaties bieden weinig cursussen of trainingen aan vrijwilligers aan. We hebben gehoord over incidentele cursussen, zoals een training basaal Nederlands voor vrijwilligers (dit gebeurt in verschillende AZC's) of een cursus motoriek en sociaal-emotionele vaardigheden bij kleine kinderen voor vrijwilligers van de peuterspeelzaal. De vrijwilligers waarderen deze. Wel geven meerdere vrijwilligers en beroepskrachten aan dat het tijdstip van de training of cursus niet in overleg lijkt te worden ingepland, waardoor vrijwilligers vaak verstek moeten laten gaan. Vrijwilligers hebben wel behoefte aan deskundigheidsbevordering. Zij noemen daarbij onder meer een EHBO-cursus voor medewerkers peuterspeelzaal, bedrijfshulpverlening, een cursus omgaan met agressie en lesgeven aan analfabete cursisten in de taalles.

Diverse beroepskrachten en vrijwilligers noemen een door de COA Unit Midden Zuid georganiseerde dag voor de vrijwilliger in september 2016. Het betrof een symposium voor 250 COA-vrijwilligers uit de regio. De dag stond in het teken van ontmoeting en kennisdeling en er werden diverse workshops aangeboden aan de deelnemers. Bij navraag bij het COA blijkt dat het hier niet gaat om een jaarlijkse bijeenkomst, al geeft het COA aan dat dit wel goed zou zijn. Op basis van prioriteiten wordt bepaald of er een (regionale) activiteit voor vrijwilligers plaatsvindt, en hoe die eruitziet.

Door beroepskrachten en vrijwilligers is de dag zeer gewaardeerd: niet alleen om een workshop te volgen, maar ook om ervaringen uit te wisselen en elkaar te ontmoeten. Gevraagd naar wensen voor de toekomst, werd het jaarlijks organiseren van een dergelijk event dan ook vaak genoemd. Vrijwilligers vullen daarbij nog aan dat (informele) ontmoeting tussen vrijwilligers ook een belangrijke uitkomst kan zijn van een activiteit voor vrijwilligers door het COA.

We hadden afgelopen vrijdag een etentje in Tilburg. Heel veel [andere vrijwilligers] kom je niet tegen, het is ook een groot terrein. Ik had twee dames nog nooit gezien. We hadden 't toch gezellig en we hadden zelfs de slappe lach. Dat waren de dames van het naaiatelier, ook van mijn leeftijd. Nu komen ze donderdag weleens langs of ik bij hen. Kopje koffie drinken; ik ga vaak naar hun, het is veel leuker om bij hun met meerdere personen te zitten. (COA-vrijwilliger)

5.1.4 Waardering van vrijwilligers

Zowel vrijwilligers als beroepskrachten twijfelen of vrijwilligers voldoende waardering krijgen voor het werk dat ze doen. Vrijwilligers waarderen het kerstpakket en het jaarlijkse uitje of etentje met vrijwilligers. Aan waardering in de dagelijks gang van zaken schort het soms echter. Op de locaties hebben beroepskrachten, vooral in drukke tijden, onvoldoende tijd om met vrijwilligers te spreken. Locatiemanagers, maar ook vrijwilligerscoördinatoren geven aan dat ze niet altijd alle vrijwilligers kennen. Meer contactmomenten tussen vrijwilligerscoördinatoren en begeleiders en vrijwilligers zijn wenselijk, maar het is ook een blijk van waardering als locatiemanagers af en toe langskomen, aldus de vrijwilligers. Hoe dat wordt opgepakt, verschilt per locatie. Daarnaast ervaart een deel van de vrijwilligers het contact met de beroepskrachten vooral als zakelijk en niet zozeer persoonlijk.

Ik voel mij gewaardeerd door mijn begeleiders. Er is wel een verschil tussen onder en boven [ruimte waar alleen beroepskrachten mogen komen]. Ik krijg een kerstpakket en het maandblad van het COA. Het is maar net zoals je het ziet. Het is allemaal wat afstandelijker. Het is heel typisch; er werken heel veel mensen en ik ken heel veel van hen niet, ik ken zelfs mensen die Nederlandse taalles geven niet allemaal. Ik vind het belangrijk om van elkaars werk te weten. Maar er is geen samenhang, dat zou kunnen verbeteren. Ik ben zelf ook nog nooit bij de activiteiten in het andere gebouw geweest. (COA-vrijwilliger)

Het ligt heel erg aan de visie van de locatiemanager hoe de waardering voor vrijwilligers is. Ik heb de aandacht voor vrijwilligers door de jaren heen zien wisselen. Nu is het aan het afzakken, vanochtend zaten betaalde medewerkers in het lokaal waar de vrouwenclub al jaren bijeenkomt. Die zijn dan opeens hun lokaal kwijt. Dat getuigt niet van enthousiasme voor het vrijwilligerswerk. Of die keer dat de crèche helemaal was leeggehaald, en dat waren ze dan even vergeten tegen ons te zeggen. En toen vroegen ze ook: 'Op welke dag zijn jullie er dan?' Je kunt toch in elk geval de basics weten, je hoeft echt niet elke week langs te komen. Af en toe moet je, ook als locatiemanager, je gezicht laten zien. (COA-vrijwilliger)

Een deel van de vrijwilligers haalt de waardering uit de resultaten van het werk zelf: bewoners die dankjewel zeggen, kinderen die een leuke middag gehad hebben, ouders die de activiteiten waarderen.

Mijn waardering is voornamelijk dat de kinderen het gezellig hebben. (COA-vrijwilliger)

De vrijwilligerscoördinatoren van de onderzochte locaties vinden het geven van aandacht en waardering aan vrijwilligers heel belangrijk, maar zij merken dat dit niet bij alle begeleiders goed op het netvlies staat.

De helft van team vindt het vanzelfsprekend dat er vrijwilligers zijn en de ander helft snapt dat je ze aandacht moet geven. Kijk, wat vrijwilligers doen, dat moet niet vanzelfsprekend worden. (COA, Vrijwilligerscoördinator)

5.2 Eisen aan vrijwilligers

In deze paragraaf bespreken we de eisen die het COA aan vrijwilligers stelt. Allereerst bespreken we welke eisen worden gesteld aan nieuwe kandidaten. Daarna bespreken we twee formele eisen die in het COA Beleidskader externe vrijwilligers zijn vastgelegd, te weten: het ondertekenen van de COA-gedragscode en het in het bezit zijn van een Verklaring Omtrent het Gedrag. Tot slot bespreken we welke eisen het COA stelt aan vrijwilligers van andere organisaties die op de opvanglocatie actief zijn.

5.2.1 Eisen aan kandidaten

Het Beleidskader externe vrijwilligers stelt geen inhoudelijke eisen aan de vrijwilligers, zoals competenties of werkervaring. Het enige wat hierover genoemd wordt is dat de toekomstige vrijwilliger iets vertelt 'over zijn of haar achtergrond en motieven'. De Gedragscode van het COA geeft een richtlijn:

Van COA-medewerkers wordt verwacht dat zij integer zijn, maar ook innovatief, professioneel, omgevingsbewust, ondernemend, oplossingsgericht, constructief en resultaatgericht. […] De COA-gedragscode is gelijk voor alle medewerkers, stagiaires en vrijwilligers van het COA en vormt de basis voor de manier waarop wij in ons werk staan en met elkaar, onze bewoners en onze omgeving omgaan. (Gedragscode COA, 2014)

Daarnaast komen uit de brochure Zin geven aan tijd[5] enkele competenties naar voren waar medewerkers die zich bezighouden met activering van bewoners over moeten beschikken: inlevingsvermogen, begrijpend luisteren, constructieve vragen stellen, een open houding en het vermogen om activiteiten af te stemmen op de (veranderende) draagkracht van de individuele bewoner. Daarnaast moet de vrijwilliger oplossingsgericht en creatief kunnen 'omgaan met het spanningsveld tussen de opvangvisie, de verwachtingen van de bewoner, en de realiteit voor wat betreft de beschikbaarheid van middelen'. De beroepskrachten en vrijwilligers die wij gesproken hebben, vinden het belangrijk dat iemand voldoende beschikbaar is, betrouwbaar is en kennis heeft van en kan omgaan met de doelgroep. Daarnaast is het van belang dat iemand verstand heeft van de activiteit. Zo is het niet wenselijk dat een vrijwilliger in de fietsenwerkplaats twee linkerhanden heeft. Het is echter volgens de geïnterviewden niet nodig om hier eisen aan te stellen: dit regelt zichzelf en verklaart volgens hen ook waarom sommige activiteiten vooral door mannen of juist door vrouwen worden uitgevoerd.

Eisen vooraf in de praktijk

In praktijk stellen de onderzochte locaties weinig formele eisen aan vrijwilligers. In het kennismakingsgesprek kijkt het COA vooral naar de motivatie en motieven van een kandidaat. De vrijwilligerscoördinatoren benadrukken dat zij erop letten dat kandidaten geen motieven hebben die strijdig zijn met het COA, de COA-werkwijze en -gedragscode, zoals het uitdragen van de eigen religie, of het optreden als belangenbehartiger van asielzoekers.

Daarnaast blijken beroepskrachten vaak af te gaan op hun gevoel en ervaring: zij zien snel of iemand geschikt is om vrijwilligerswerk voor hun doelgroep te doen.

5 Het visiedocument Zin geven aan tijd is opgesteld ter afsluiting van het EVF-project 'Activeren van bewoners' dat als doel had bewoners van opvanglocaties te activeren. De volgende vraag stond daarbij centraal: wat is de betekenis van het activeren van asielzoekers tijdens hun verblijf bij het COA?

Ik vind het vaak niet handig als iemand nog maar 17 of 18 is. Er was laatst een jongen van 17 die zich aanmeldde om Engelse les te geven. Hij sprak heel goed Engels maar het leek me toch niet handig, zo jong. Dan heb je meestal geen overwicht. (COA, vrijwilligerscoördinator)

Bij de eerste blik zie je vaak wel of het loopt of niet, hoe iemand zich beweegt. Dan weet je vaak wel of diegene het redt of niet in een groep. Het is een luxe dat we zo veel vrijwilligers hebben. Dan kan je ook zeggen: kom eerst maar eens langs. (COA, vrijwilligerscoördinator)

Zoals gezegd is de beschikbaarheid van belang. Doorgaans worden hier van tevoren geen harde eisen gesteld, maar wordt met de kandidaat bekeken wat mogelijk en wenselijk is. Als kandidaten maar een korte periode, bijvoorbeeld een aantal maanden achtereen, beschikbaar zijn, dan zijn zij volgens het COA minder geschikt om vrijwilliger te worden bij vaste activeringsactiviteiten. In zo'n geval komt het niet tot een overeenkomst, of blijft de kandidaat in portefeuille totdat hij of zij langere tijd beschikbaar is. Wat ook voorkomt, is dat dit type vrijwilliger een bepaalde tijd meedraait en daarna deel gaat uitmaken van een reservepool van vrijwilligers die naar behoefte kunnen worden opgeroepen.

Elke vrijwilliger moet de gedragscode van het COA naleven en een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) aanvragen. Op deze eisen gaan we in de volgende paragrafen nader in.

5.2.2 Gedragscode

Vrijwilligers moeten zich, net als beroepskrachten, aan de gedragscode van het COA houden.

Het COA hecht sterk aan het onderschrijven van een gedragscode voor alle (betaalde of vrijwillige) medewerkers, omdat het COA verantwoordelijk is voor asielzoekers die zich in een afhankelijke positie bevinden.

In deze gedragscode (nieuwste versie uit 2014) staan de visie, missie en kernwaarden van het COA. Daarnaast komen onder andere de volgende onderwerpen aan bod: de voorbeeldfunctie van COA-medewerkers tegenover bewoners, de (bijdrage aan) beeldvorming vanuit de samenleving over het COA, omgang met privacygevoelige gegevens, overbrugging van interculturele verschillen, onderlinge samenwerking en sociale veiligheid. Ook benadrukt de COA-gedragscode dat er een scheiding moet zijn tussen zakelijke en persoonlijke belangen:

Betrokkenheid en een zakelijke relatie gaan hand in hand. In relatie met bewoners, maar ook in relatie met derden gedragen wij ons professioneel en houden wij zakelijke en persoonlijke belangen strikt gescheiden. [….] Wij kennen de bewoners en voelen ons betrokken bij ons werk. Wij behouden echter een professionele afstand in onze relatie tot bewoners en weten de scheiding aan te brengen tussen werk en privé. Dit is vooral belangrijk omdat bewoners zich in een afhankelijke positie bevinden en wij niet in de situatie willen komen dat iemand de indruk kan krijgen dat daar misbruik van wordt gemaakt. (Gedragscode COA, 2014)

Alle vrijwilligers die we hebben gesproken zijn bekend met de gedragscode. In eigen bewoordingen leggen zij uit wat de gedragscode inhoudt.

Je mag niet te intiem worden met de bewoners, maar je mag wel koffiedrinken. Maar ze bijvoorbeeld niks geven, zoals kleding. (COA-vrijwilliger)

Vrijwilligers vertellen dat zij bij hun sollicitatieprocedure een informatiepakket hebben gekregen waarvan de gedragscode deel uitmaakt. In de overgrote meerderheid van de gevallen is de gedragscode niet besproken met de vrijwilliger, maar heeft deze de code thuis doorgelezen en daarna bij de aanstelling ondertekend. Vrijwilligers en beroepskrachten vertellen dat de gedragscode ook na de aanstelling als vrijwilliger geen onderwerp van gesprek is, tenzij er problemen zijn. Een uitzondering is een incidentele bijenkomst in het AZC Utrecht, waarin de gedragscode ter sprake kwam.

Op het moment dat we de gedragscode aan vrijwilligers geven, snappen ze het en zijn ze het er ook mee eens. Maar als ze eenmaal de bewoners leren kennen dan is het nog weleens moeilijk voor vrijwilligers om te denken: 'o ja, daar ging het over'. Wij hebben een bijeenkomst georganiseerd waar in spelvorm de gedragscode werd ingezet. Toen kwam er discussie en een gesprek los en dat werd gewaardeerd. Het werd toen besproken in een groter verband, er waren meerdere vrijwilligers aanwezig van verschillende disciplines. Het is goed om het bespreekbaar te maken: hoe ga je ermee om? Het eerste gesprek met de vrijwilliger draait veelal om formulieren en regeltjes en dat is misschien niet het juiste moment om dan ook de gedragscode te bespreken. In het eerste gesprek weten mensen ook niet hoe het zal zijn met bewoners, en hoe de relatie zal zijn met bewoners en hoe het voelt. Dus eigenlijk zouden we na een of twee maanden een vervolggesprek moeten inplannen, maar daar is geen tijd voor. (COA, vrijwilligerscoördinator)

Uit het citaat blijkt dat de gedragscode voor vrijwilligers pas gaat leven als zij daadwerkelijk aan de slag zijn gegaan. Hoe denken vrijwilligers en beroepskrachten over de gedragscode?

Belangrijk richtsnoer voor het handelen

Grosso modo vinden zowel beroepskrachten als vrijwilligers de gedragscode van belang voor het dagelijks handelen van vrijwilligers. De meerderheid vindt het dan ook goed dat de gedragscode er is en dat vrijwilligers hem ondertekenen. Een aantal geïnterviewden vindt dat de gedragscode minder streng moet worden gehanteerd als het om de inzet van vrijwilligers gaat. Hier gaan wij later in deze paragraaf op in.

De geïnterviewden geven verschillende redenen aan waarom de gedragscode belangrijk is. De belangrijkste is dat de code duidelijkheid schept over de onderlinge verhoudingen, zowel tussen vrijwilligers en bewoners als tussen vrijwilligers en bijvoorbeeld de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).

> *Ik moest een vrijwilligersovereenkomst tekenen. Je moet je niet laten verleiden om je met oplossingen te gaan bemoeien waar je eigenlijk geen bevoegdheden toe hebt. Dat begrijp ik ook wel, je moet niet de problematiek gaan oplossen: dan word je ingezogen in hun problematiek en je kan er toch niets mee doen. Je moet betrokken zijn, maar toch de nodige afstand bewaren. Je kan ook in verlegenheid gebracht worden, dan word je uitgenodigd om te komen eten, je moet het respecteren, handle with care, als ze iets koken voor je, en dat meenemen in de les, echt fantastisch, maar om bij mensen zelf te eten, dat moet je niet doen. (COA-vrijwilliger)*

De duidelijkheid over de grenzen van het vrijwilligerswerk die het ondertekenen van de gedragscode met zich meebrengt, noemt een deel van de vrijwilligers als randvoorwaarde om het eigen werk goed te kunnen doen.

> *Ik vind de professionele afstand belangrijk: dat is mijn privé. Dat vind ik goed zo. Anders schep je ook verplichtingen of verwachtingen die je niet waar kan maken. Want in principe als je in je hart kijkt zou je iedereen wil helpen; die heeft geen winterjas, die geen geld; dat is dan soms moeilijk. (COA-vrijwilliger)*

Een vrijwilliger vertelt dat hij zich wilde inzetten voor vluchtelingen in de COA-context, juist vanwege de zakelijke relatie die daar van hem wordt gevraagd.

> *Ik vind de gedragscode heel goed, want ik verlies me altijd in een een-op-een-relatie. Ik heb eerder wel voor Vluchtelingen Werk gewerkt, en toen vond ik dat heel lastig. Wat ik nu doe, is in een zakelijke vorm hulp of tips aangeven. Maar een-op-een had ik veel meer gedaan. Dit past gewoon beter bij mij. (COA-vrijwilliger)*

Een aantal geïnterviewden zegt dat de gedragscode ook een functie vervult bij het voorkomen van ongepaste relaties met bewoners.

> *Het is soms lastig. Ik ben een man en niet ongevoelig voor vrouwelijk schoon en daar moet je je grenzen kennen en daar zijn natuurlijk grenzen aan. (COA-vrijwilliger)*

> *Het is ook weleens zo geweest dat er jonge meisjes waren die wel gecharmeerd waren van de jonge donkere mannen; dat moeten ze niet doen. Daar moet je echt over praten. Je moet vrijwilligers blijven informeren: dit moet je niet willen. Ik waarschuw altijd hiervoor. (COA, beroepskracht)*

De kwetsbare positie van bewoners zorgt er volgens sommige geïnterviewden voor dat juist bewoners de grenzen opzoeken en méér van vrijwilligers vragen dan goed is.

> *Vijfenzestig procent van de mensen die hier komen is man, als jij als vrouwelijke medewerkster komt, dan ben je mogelijk een target dat men denkt: als ik daar een relatie mee aanga, dan krijg ik een Nederlandse status. En je moet neutraal blijven, niet bepaalde mensen voortrekken. Er is toch altijd een soort afstand. Er ontstaan verkeerde machtsverhoudingen vanuit wie status heeft en wie niet. (COA-vrijwilliger)*

Perspectief van bewoners

We hebben tot slot ook met bewoners gepraat over hun relatie met vrijwilligers. Hieruit komt een uiteenlopend beeld naar voren: sommigen lijken geen onderscheid te (kunnen) maken tussen beroepskrachten en vrijwilligers, beide zijn '*van het COA*'. Anderen zien juist dat vrijwilligers zich anders opstellen tegenover bewoners dan beroepskrachten. Al eerder gaven we aan dat bewoners het belangrijk vinden om contact te leggen met Nederlanders. Door de door vrijwilligers in acht genomen professionele afstand, lukt het opbouwen van dergelijk contact niet altijd.

> *Ik werk samen met vrijwilligers. Maar het is niet toegestaan om met de vrijwilligers te praten of telefoonnummers uit te wisselen. Je mag geen contact met ze hebben omdat ze een contract met het COA hebben. Het is idioot. (Bewoner AZC)*

Aan de andere kant vertelde een bewoner dat zij het fijn vindt dat haar vrijwillige sportlerares alle vrouwen in het klasje gelijk behandelt en niemand voortrekt.

In de praktijk blijkt de gedragscode – juist omdat het een papieren code is die vaak onbesproken blijft – voor velerlei (persoonlijke) uitleg vatbaar.

> *Je kan wel gewoon menselijk zijn, de een houdt zich er strikt aan en is afgesloten, maar voor deze bewoners is het prettig als je een gesprek kan voeren en dat je een beetje gezien wordt, dus dat doen wij ook gewoon. (COA-vrijwilliger)*

Voor grensgevallen lijkt soms ook te gelden: wat niet weet, wat niet deert.

> *Ik ken het verhaal van een vrijwilliger Nederlands die met mensen op stap ging en drankjes voor hen betaalde nadat ze een tour hadden gehad in de stad. Daar zou ik niet wakker van liggen als ik dat zou horen. (COA, vrijwilligerscoördinator)*

> *Je hebt de gedragscode en je hebt de praktijk. Een bewoner mag inderdaad niet in de auto van een vrijwilliger. Als je iemand dan een keertje van het AZC naar zijn nieuwe huis toe rijdt, dan zien we het door de vingers: 'heb ik niet gezien/gehoord'. Totdat het geregeld gaat gebeuren, dan ga je erover in gesprek. (COA, locatiemanager)*

Gedragscode geschonden, en dan?

In bijna alle interviews met beroepskrachten zijn voorbeelden genoemd van het niet naleven van de gedragscode door vrijwilligers. Vaak genoemde voorbeelden hebben te maken met vrijwilligers die expliciete regels in de wind slaan, zoals het aanbieden van goederen aan bewoners of het meenemen van bewoners in de eigen auto.

> *Het grootste deel van de COA-vrijwilligers houdt zich aan de gedragscode, maar er zijn er ook die stiekem een tas luiers achter de deur neerzetten van een woning. (COA, vrijwilligerscoördinator)*

Het niet naleven van de gedragscode doet zich volgens beroepskrachten vooral voor als vrijwilligers zich te veel richten op één persoon of een gezin, met hen een meer dan zakelijke relatie willen opbouwen en hun belangen willen behartigen, bijvoorbeeld bij de asielprocedure.

> *Met een andere vrijwilliger hebben we ook gehad dat hij zich niet hield aan de gedragscode. Toen we hem erop aanspraken werd hij zo boos, hij ging ons uitschelden voor NSB'ers en nog meer fraaie bewoordingen. Vrijwilligers gaan soms heel erg aan de kant van bewoners staan en wij zeggen: 'Je bent geen belangenbehartiger'. (COA, vrijwilligerscoördinator)*

> *We hebben op dit moment een vacature voor het jeugdhonk, omdat de vrijwilliger die daarop zat te betrokken werd. Hij was altijd een half uur van tevoren aanwezig, haalde in zijn eigen tijd allerlei spullen op voor de bewoners, hielp de kinderen met alles. Wij moesten bij hem aangeven dat kinderen met hun rapport eerst naar hun ouders moeten, niet naar hem. We hebben hem twee waarschuwingen gegeven. Een gesprek hielp hier niet voldoende, daarom hebben we het contract beëindigd. We hebben de jongeren hier niet over horen klagen. (COA, vrijwilligerscoördinator)*

Beroepskrachten benadrukken daarbij dat hun ingrijpen vooral gericht is op het waarborgen van een veilige leefomgeving voor bewoners. Die zijn immers niet bekend met gangbare omgangsvormen in Nederland en kunnen dus lastiger beoordelen wanneer deze niet passend zijn. Bovendien bevinden zij zich in een kwetsbare positie.

> *Op deze locatie hadden we een vrijwilliger die zich bekommerde om één gezin en daar alles voor deed. Deze vrijwilliger was naar onze medewerkers ook eisend, zo wilde ze niet opgehaald worden door bewoners. Onze regel is dat de bewoner zelf of de medewerker het bezoek ophaalt, want wie zegt dat de bewoner het fijn vindt dat iemand zomaar langskomt? Toen heeft deze locatie tegen de vrijwilliger gezegd dat het klaar is en als ze dit gezin wilde ontmoeten dat het buiten het AZC alleen nog was toegestaan. Toen bleek ook dat de vrijwilliger eisend was naar het gezin, zo at ze altijd mee met het gezin als ze kwam. Dus de bewoners waren dolblij dat die vrouw buiten de deur was gezet. (COA, locatiemanager)*

In bovenstaande gevallen is de overeenkomst met de vrijwilliger beëindigd. Dit hoeft echter niet altijd het geval te zijn. Een vrijwilliger vertelt dat hijzelf eens is aangesproken op grensoverschrijdend gedrag en dat hij het advies ter harte heeft genomen.

> *Ik zie hoe COA-medewerkers met bewoners om gaan. Er is respect en aandacht maar het is ook duidelijk wat niet kan en mag, dus dat doen ze ook niet, daar is een duidelijke grens. Voor mij is deze grens soms te rigide. De bedoeling is maximale toenadering met behoud van distantie, maar in de praktijk lukt dit niet altijd. De afstand is dan te groot en dan kan je geen relatie aangaan, maar je moet altijd een relatie aangaan. Ik weet precies wat in gedrag wel en niet kan en soms gaat het de grens een beetje over. Ik ben ook een keer aangesproken hierop. Dat is terecht en goed. (COA-vrijwilliger)*

En al eerder gaven we aan dat juist waar grenzen in het vizier komen, dit aanleiding is om met elkaar in gesprek te gaan. Deze gesprekken leiden volgens beroepskrachten vaak tot meer duidelijkheid over wat wel en niet mag.

Je moet blijven praten, een gedeeld begrip krijgen waar de grenzen zitten. Liever iemand wel of niet met de auto wegbrengen dan wel of geen relatie of wel of geen lening betalen. [….] Je moet niet alles verbieden. Een band tussen mensen mag wel. Niet alles verbieden want dan bloedt vrijwilligerswerk dood. Daar moet je wat mee spelen. (COA, locatiemanager)

Het bovenstaande citaat illustreert een breed gedragen idee dat aan de gedragscode handen en voeten moet worden gegeven. Volgens een aantal beroepskrachten blijkt dan ook dat de gedragscode in de praktijk niet heel rigide wordt gehanteerd.

De VOG en gedragscode stuiten soms op weerstand, niet van de vrijwilligers die voor een langere periode werkzaam zijn, maar wel voor vrijwilligers die eenmalig iets willen doen. Dit komt vooral doordat mensen niet begrijpen waarom het COA het vraagt. Het staat heel hard op papier, maar in de praktijk is het goed om te bespreken wat het COA beoogt met deze instrumenten en dat gesprek vindt niet altijd plaats. Dit zorgt ervoor dat vrijwilligers vaak het idee hebben dan het COA strenger is dan in werkelijkheid het geval is. In de gedragscode gaat het vooral om professionele afstand: bewoners zijn niet gelijkwaardig en kunnen ook afhankelijk van je worden, dus je moet goed je grenzen aangeven als vrijwilliger. (Landelijk bureau COA, beroepskracht)

Een beperkt aantal vrijwilligers vindt het onderschrijven van de gedragscode door vrijwilligers geen goed idee. Deze vrijwilligers stellen dat zij in hun eigen vrijwilligerswerk geen risico's zien rondom afhankelijkheid of kwetsbaarheid van bewoners. Het gaat hun om gelijkwaardigheid en contact, en daar past de gevraagde professionele afstand niet goed bij.

Het gaat erom wat de relatie is tussen mensen. Als het gaat om lesgeven dat snap ik dat er een afstand moet zijn, want een relatie leerling-docent is kwetsbaar. Maar dit zijn gewoon medebewoners van Utrecht, ze wonen in dezelfde wijk, ingewikkelder dan dat is het niet. Dus waarom zijn er dan speciale regels? Als ik met de buurman ga volleyballen, dan mag ik toch ook bij hem thuis komen? Er zijn heus risicovolle situaties maar dat geldt niet voor alles. (COA-vrijwilliger)

Een enkeling vult aan dat wat hem betreft het doel van het vrijwilligerswerk is om mensen de kans te geven te integreren in de Nederlandse samenleving. Vriendschappelijk sociaal contact is daarbij onontbeerlijk.

Sommige regels vind ik lastig. Als ik met mensen op het AZC in contact gekomen ben, bijvoorbeeld via het schaken, dan is het toch niet raar om hen te vragen een keer te komen eten? Dat mag officieel niet en dat vind ik een idiote regel, omdat het doel van vrijwilligerswerk is om te integreren. Sterker nog, ik vind juist dat het COA het zou moeten bevorderen! Het is juist van belang en leerzaam voor de asielzoekers om te integreren doordat je bij mensen thuis komt en ziet en proeft wat mensen eten. Je kan een cultuur niet alleen leren kennen via papier. (COA-vrijwilliger)

Beroepskrachten van drie van de vier bezochte locaties vertellen dat personen die incidenteel vrijwilligerswerk doen en/of op zoek zijn naar vriendschappelijk contact met personen of gezinnen, zich kunnen aanmelden als bezoeker. Het COA wil op deze manier tegemoetkomen aan behoeften en wensen van zowel bewoners als burgers die in de omgeving van een opvanglocatie wonen. Ook maakt de bezoekersstatus duidelijk dat de uitgevoerde activiteiten of ondersteuning niet onder de verantwoordelijkheid vallen van het COA. Om tegemoet te komen aan de wens van burgers in de omgeving om 'iets' te doen met of voor vluchtelingen, heeft AZC Azelo een koffieochtend ingesteld.

De koffieochtend in AZC Azelo

In AZC Azelo kreeg het COA, net als in andere opvanglocaties in het land, te maken met een grote aanwas van mensen die iets voor de bewoners wilden doen. Als reactie hierop heeft dit AZC in september 2015 de koffieochtend opgezet. Dit is een ontmoetingsmoment waar mensen uit de omgeving die iets voor vluchtelingen willen doen op laagdrempelige wijze in contact kunnen komen met vluchtelingen. Bezoekers van de koffie-ochtend hoeven zich niet aan te melden en zijn geen COA-vrijwilligers. Wel krijgen ze tijdens het eerste bezoek een korte instructie. Hierin wordt bijvoorbeeld geadviseerd niet meteen naar het vluchtverhaal van iemand te vragen, omdat dit een moeilijk onderwerp kan zijn.

De koffieochtenden zijn een moment voor ontmoeting. Je merkt dat de hele discussie in het land er is, en dat mensen behoefte hebben aan ontmoeting. Als je op straat loopt ontmoet je wel en ontmoet je niet, mensen van buiten willen ook mensen uit het AZC ontmoeten. En mensen kunnen wel naar het AZC komen maar dat is geprotocolleerd: je moet je ID laten zien, aangeven bij wie je op bezoek komt. Nu kan men uit de omgeving zonder voorbehoud in contact treden, dat werkt heel goed. (COA, locatiemanager)

De koffieochtend vervult verschillende functies; het voorziet in een behoefte van Nederlanders én bewoners om het contact met elkaar aan te gaan. Ook voor mensen die niet structureel tijd hebben, biedt de koffieochtend een uitkomst. Voor de bezoekers geldt dat zij op een informele manier contact kunnen leggen, en kunnen helpen waar nodig.

De belangrijkste reden dat ik hier kom, is om contact te maken met de mensen. Om dingen samen te ondernemen, juíst ook buiten het AZC. Ik wil mensen helpen. Ik ben bevriend geraakt met een gezin, we gaan samen naar het bos. En ik ben samen met iemand naar Utrecht gegaan, om zich te oriënteren op opleidingen. Dat vind ik leuk om te doen. Als ik vrijwilliger van het COA word, dan moet ik de gedragscode ondertekenen en dat wil ik niet. (Bezoeker koffieochtend)

Wij zien dit als een alternatief buddysysteem. Er zijn zoveel buddysystemen in het land, ik geloof daar niet zo in. Hier kunnen mensen binnenlopen, met elkaar praten en dan ontstaan er vanzelf contacten tussen mensen. Als het klikt, dan kunnen mensen afspraken maken. (COA, vrijwilligerscoördinator)

Daarnaast fungeert de koffieochtend als poort voor alle initiatieven die ontstaan vanuit mensen die iets voor de bewoners willen doen. Het AZC raadt deze mensen aan om eerst een keer naar de koffieochtend te komen. Daar kunnen dan weer andere dingen uit voortkomen. De vrijwilligerscoördinator legt uit:

Mensen die iets willen doen, nodigen we in eerste instantie uit op de koffieochtend. Het scheelt heel veel werk. Anders moet je constant met iedereen om tafel gaan, terwijl sommigen een eenmalig plan hebben of andere bedoelingen. Maar als mensen de moeite willen doen om langs te komen, graag. Als iemand gemotiveerd blijkt, dan kan je misschien een educatieve activiteit toevoegen. En soms werkt het niet. Laatst kwamen er twee hoogblonde meiden, die hadden gehoord van de koffieochtend. Ze hadden begrepen dat ze koffie mochten zetten, dus gingen ze direct achter de bar staan, dat vond de bewoner die achter de bar stond niet zo leuk. Toen bleek dat ze gewoon met bewoners moesten praten, vonden ze dat toch lastig dus gingen ze tafeltennissen en na twee keer kwamen ze niet meer. Het is een manier om mensen eruit te filteren.

Samenvattend: In de gedragscode van het COA is voorgeschreven dat werknemers van het COA (beroepskrachten en vrijwilligers) een professionele afstand bewaren ten opzichte van bewoners. Beroepskrachten en COA-vrijwilligers zien deze bepaling als een belangrijk richtsnoer voor het handelen, waarbij zij aangeven dat de gedragscode vooral in de praktijk handen en voeten moet krijgen: wat mag wel en wat mag niet? Sommige COA-vrijwilligers zouden de afstand tussen hen en de bewoners willen verkleinen en een meer persoonlijk contact willen aangaan. Dit geldt nog meer voor ‘buren’: burgers uit de omgeving van de opvanglocatie die contact willen met vluchtelingen of zich (incidenteel) voor hen willen inzetten. In die gevallen wringt de gedragscode: deze mensen zijn juist op zoek naar persoonlijk contact. Op de onderzochte locaties krijgt dit type vrijwilliger een bezoekersstatus, zodat het contact, binnen of buiten de opvanglocatie, tot stand kan komen.

5.2.3 Verklaring Omtrent het Gedrag

COA-vrijwilligers dienen een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) aan te vragen. Het COA vergoedt de kosten hiervan. Het in bezit zijn van een VOG geldt als harde eis: deze dient in álle gevallen te worden aangevraagd en vóór aanvang van de werkzaamheden aan het COA overgelegd te worden. Enerzijds om de veiligheid van bewoners te garanderen en anderzijds om als COA risicoaansprakelijkheid te voorkomen. We zien dat het hebben van een VOG voor vrijwilligers in alle onderzochte locaties ook staande praktijk is. Later in deze paragraaf beschrijven we uitzonderingen.

Vrijwel alle beroepskrachten en vrijwilligers vinden het – omwille van bovengenoemde argumenten – logisch dat vrijwilligers in het bezit dienen te zijn van een VOG. De vrijwilligers die wij spraken vertellen dat de aanvraag eenvoudig is en dat na verloop van tijd de VOG vanzelf binnenkomt. Het kost met andere woorden weinig tijd en het kan geen kwaad, zo redeneren zij.

> *Ik heb de VOG aangevraagd, dat vind ik normaal. Ik denk dat het nodig is voor het werk. Het is prima. Ook preventief. Je hebt best een kwetsbare groep mensen hier waardoor er meer kans is op misverstanden. (COA-vrijwilliger)*

Een enkele vrijwilliger en een aantal beroepskrachten ziet verbeterpunten: de eis van het hebben van een VOG kan potentiële nieuwe vrijwilligers afschrikken en er kan nogal wat tijd zitten tussen de aanvraag en de toekenning, waardoor het vrijwilligerswerk later kan starten dan gewenst.

> *Als niet iedereen een VOG hoeft, dan komen er misschien wel meer vrijwilligers, want soms schrikt het ook mensen af. Ik ben procedures wel gewend, maar mensen kunnen het als een drempel zien. (COA-vrijwilliger)*

> *Het aanvragen van een VOG duurt drie tot zes weken, dus als iemand drie maanden iets wil komen doen dan is de helft van de tijd al voorbij voordat een VOG er is. Na zes weken is iemand dan net ingewerkt en dan gaan ze alweer weg. Dit betekent dat we eigenlijk altijd mensen voor langere tijd zoeken. (COA-beroepskracht)*

Een enkeling noemt als obstakel dat vrijwilligers de kosten voor het aanvragen van een VOG weliswaar vergoed krijgen, maar eerst moeten voorschieten. Het zou beter zijn als het COA de kosten direct kon betalen.

Een VOG voor alle vrijwilligers, tenzij…

Zoals gezegd kunnen zowel vrijwilligers als beroepskrachten zich grosso modo vinden in de eis dat vrijwilligers een VOG overleggen, maar net als in de discussies over het wel of niet ondertekenen van de gedragscode worden in de praktijk uitzonderingen gemaakt of bepleit. Het valt op dat de argumenten hiervoor vooral *praktisch* van aard zijn. We noemden al de tijd tussen aanvraag en toekenning als knelpunt voor vrijwilligers die zich incidenteel of kortdurend willen inzetten. In en rondom noodopvanglocaties is de eis van het hebben van een VOG dan ook meestal niet gehandhaafd, zo vertellen beroepskrachten. Bij noodopvanglocaties hebben zich grote aantallen nieuwe vrijwilligers gemeld, die bovendien snel nodig waren om de grote toestroom aan nieuwe asielzoekers op te vangen en te ondersteunen. Deze locaties zochten naar praktische oplossingen omdat de tijd en menskracht ontbraken om vrijwilligers via de normale procedure te werk te stellen. Het loslaten van de eis van een VOG was er een van. Maar ook in de reguliere opvanglocaties die wij hebben onderzocht, werken mensen op vrijwillige basis die niet over een VOG beschikken. Hieronder bespreken we hoe het COA hiermee omgaat.

Het organiseren van activiteiten buiten de organisatie

In de noodopvang is soms het beleid gehanteerd dat activiteiten buiten de opvanglocatie moeten plaatsvinden. Als mensen snel iets wilden organiseren konden ze dit buiten de noodopvang doen en zich aanmelden als bezoeker om zo de bewoners te benaderen. Door deze noodoplossing vallen de activiteiten buiten de verantwoordelijkheden van het COA en dan hoeven vrijwilligers geen VOG-verklaring aan te vragen.

> *Er komen veel vrijwilligers op de crisisnoodopvang en noodopvang af. Dat zijn plaatsen waar meestal nog weinig of niets te doen was voor bewoners. De grote toestroom van mensen die vrijwilligerswerk wilden doen, heeft veel van het COA gevraagd, omdat de COA-medewerkers drukker waren met het coördineren van vrijwilligers dan met eigen werkzaamheden. Toen is ook pragmatisch gekeken naar het aanvragen van een VOG-verklaring. Als mensen snel iets wilden organiseren konden ze dit buiten de noodopvang organiseren en zich aanmelden als bezoeker om zo de bewoners te benaderen. Op deze manier valt het buiten de verantwoordelijkheden van het COA en dan hoeven vrijwilligers geen VOG-verklaring aan te vragen. (Landelijk bureau COA, beroepskracht)*

Aanwezigheid van een beroepskracht of vrijwilliger met VOG

Als er binnen de opvanglocatie eenmalige klussen gedaan moeten worden, dan komt het voor dat een vrijwilliger met VOG de leiding neemt over de klus, en de vrijwilligers die komen helpen (bijvoorbeeld met het verven van een muur) kunnen zich als bezoeker melden. Het COA ziet dit, als het in de praktijk blijkt te werken, als een mogelijke oplossing om ook vrijwilligers zonder VOG voor bepaalde klussen aan de slag te laten gaan.

> *Mensen moeten altijd een VOG hebben, ook voor kortdurende activiteiten. Er is hier een groep vrijwilligers die is afgesplitst van de Vrolijkheid, zij komen als groepje en heten 'De Gezelligheid'. Zij werken nu als vrijwilliger onder de COA-vlag. Het gebeurt weleens dat ze extra mensen meenemen, die hebben dan geen VOG, dat zijn vriendinnen van die vrouwen. We zeggen dan: 'Als dat heel vaak gebeurt moeten ze maar vrijwilliger worden, maar als ze een enkele keer zonder VOG komen, is De Gezelligheid daarvoor verantwoordelijk'. (COA, vrijwilligerscoördinator)*

Activiteiten in groepsverband

Een andere oplossing die het COA soms hanteert om de eis van het hebben van een VOG voor elke vrijwilliger te vermijden, is door de restrictie op te leggen dat activiteiten in groepsverband zijn. Zo is een vrijwilliger zonder VOG nooit een-op-een met een bewoner bezig.

> *Mensen die één keer of kort iets komen doen, hoeven geen VOG te hebben. Maar zij mogen niet een-op-een met een bewoner zijn, en de activiteit moet altijd in groepsverband zijn. Je wilt namelijk mensen niet afstoten, als iedereen een VOG moet aanvragen kost dat veel geld en moeite. Dat is hoe het hier gebeurt. Het gaat dan altijd om een groep bewoners en er is altijd iemand van het COA bij. (COA, vrijwilligerscoördinator)*

> *Op deze locatie hebben we weleens een groepje studenten van de hbo-opleiding Verpleegkunde gehad die het leuk vinden om een zaterdagactiviteit te doen. Dat kan dan zonder dat zij daarvoor weer een VOG moeten aanvragen. Ook weleens mensen die muziek komen maken, maar dat zijn geen structurele vrijwilligers. Dat zijn in principe altijd groepsactiviteiten. (COA, locatiemanager)*

Screeningsgesprekjes

De medewerkers die ook op noodopvanglocaties gewerkt hebben, geven aan dat het verplicht stellen van de VOG de beste manier is om de veiligheid van bewoners te garanderen. Omdat dat in de hectiek niet altijd mogelijk is, bedenken zij alternatieve oplossingen. Een minimale eis is een screeningsgesprek met de vrijwilliger in spe.

> *In de noodopvang in Heumensoord was er geen tijd en capaciteit om voor iedereen een VOG aan te vragen […]. Als je geen VOG doet, moet je wel een gesprek voeren, zodat je mensen met slechte bedoelingen eruit kan vissen en dat je met vrijwilligers dan afspraken maakt om te evalueren hoe het gaat. Mocht deze situatie zich nog een keer voordoen, dan is het goed hierop te letten. Je bent uiteindelijk veel minder tijd kwijt aan een half uurtje screening dan als iemand naar de media stapt of op een verkeerde manier met bewoners omgaat. (COA, beroepskracht)*

Overige oplossingen

Alle locaties leveren wel enige vorm van maatwerk. Locatiemanagers maken in sommige gevallen de inschatting dat een VOG niet noodzakelijk is, zoals in onderstaand voorbeeld waar studenten kwamen voorlezen:

> *Verder heb je studenten die hier voor komen lezen. Het is raar om voor die groep de VOG te moeten regelen, terwijl iemand maximaal tien uur komt voorlezen. Dus kijk ook hoe het praktisch ingericht kan worden. De veiligheid moet voorop staan, soms is het nodig, maar niet altijd. Dat is ook het maatwerk ter plaatse, dat je zelf kan beslissen hoe je ermee omgaat. Als het misgaat dan ben ik verantwoordelijk. Bij de studenten die kwamen voorlezen, hebben we geen VOG en dergelijke aangevraagd, want dan geef je belastinggeld uit aan iets waarvan het echt niet nodig is. (COA, locatiemanager)*

Ook komt het sporadisch voor dat vrijwilligers al kunnen beginnen als hun VOG-aanvraag nog in behandeling is. Samenvattend: alle vrijwilligers die actief zijn op een COA-locatie moeten in het bezit zijn van een VOG. Voor de vaste COA-vrijwilligers blijkt dit in de praktijk naar tevredenheid te functioneren. Voor eenmalig of kortdurend vrijwilligerswerk is de verplichting om een VOG te hebben in de praktijk lastiger, omdat dit de drempel verhoogt om snel of eenmalig iets te doen. COA-locaties hebben allerlei manieren gevonden om de vereiste van de VOG te omzeilen.

5.3 Ervaringen van VluchtelingenWerk en de Vrolijkheid

In deze paragraaf beschrijven we het vrijwilligersmanagement van VluchtelingenWerk en de Vrolijkheid, twee organisaties die vaak ook op COA-locaties actief zijn en vrijwilligers inzetten ten behoeve van asielzoekers en vluchtelingen. Welke faciliteiten bieden deze organisaties hun vrijwilligers, welke eisen stellen zij en tegen welke vragen lopen zij aan? We spraken hiervoor met de landelijke afdeling van beide organisaties en met medewerkers en vrijwilligers op de opvanglocaties uit het onderzoek.

5.3.1 Ervaringen van VluchtelingenWerk

VluchtelingenWerk is een onafhankelijke organisatie die zich inzet voor de belangen van vluchtelingen en asielzoekers. Het werk varieert van persoonlijke steun tijdens de asielprocedure tot praktische begeleiding bij het opbouwen van een eigen bestaan in Nederland. Op de COA-locaties zijn medewerkers en vrijwilligers van VluchtelingenWerk aanwezig en organiseren zij een spreekuur. Deze vrijwilligers geven voorlichting over de asielprocedure, ondersteunen bewoners met juridische vragen over hun asielprocedure, gezinshereniging etc. Anders dan het COA, is VluchtelingenWerk een vrijwilligersorganisatie: vrijwilligers doen het uitvoerende werk, en worden daarbij ondersteund door professionals.

Vrijwilligers zijn een belangrijk onderdeel van de organisatie, en de organisatie besteedt veel aandacht aan het vrijwilligersmanagement. Vanwege de grote rol van de vrijwilligers in de uitvoering en de kennisintensieve werkzaamheden die zij uitvoeren, biedt VluchtelingenWerk een uitgebreid introductie- en trainingsprogramma aan. Beroepskrachten noemen deze training een randvoorwaarde voor het vrijwilligersmanagement, en vrijwilligers waarderen de trainingen:

> *Wat ik erg goed vind van VluchtelingenWerk is dat ze een behoorlijk scholingsaanbod hebben. Je begint met een basiscursus, dan krijg je les over de stichting VluchtelingenWerk, algemene informatie over het vluchtelingenvraagstuk en daarna allerlei trainingen specifiek over de juridische kwesties waarbij wij ondersteuning bieden. Dus ik ben ook weer een beetje aan het studeren, erg leuk vind ik dat. (VluchtelingenWerk, vrijwilliger)*

In de trainingen, maar ook in de dagelijkse begeleiding van vrijwilligers, worden vrijwilligers getraind in het activeren, in plaats van verzorgen van vluchtelingen:

> *Niet alle vrijwilligers hebben van nature de neiging de zelfstandigheid van vluchtelingen voorop te stellen. Dit is ook iets waar het COA heel bang voor is. De grondhouding moet de zelfstandigheid van vluchtelingen zijn. Maar als vrijwilligers deze grondhouding van nature niet hebben, betekent dat niet dat je niet meer met vrijwilligers moet werken. Het betekent dat je vrijwilligers goed moet trainen, en dat coördinatoren getraind moeten worden om vrijwilligers hierin te begeleiden. (VluchtelingenWerk, beroepskracht)*

Naast de trainingen en de begeleiding, biedt ook de gedragscode handvatten voor de omgang met vluchtelingen. VluchtelingenWerk heeft een dertien pagina's tellende gedragscode waar ook vrijwilligers zich aan moeten houden. In deze gedragscode staan de doelstellingen van VluchtelingenWerk, algemeen geldende omgangsregels (respect voor elkaar) en bepalingen ten aanzien van het handelen tegenover cliënten, collega's en derden. In de gedragscode is, in tegenstelling tot de gedragscode van het COA, niet opgenomen dat medewerkers een professionele afstand ten opzichte van bewoners moeten houden. Wel zijn er bepalingen opgenomen die gaan over dezelfde mogelijke knelpunten als de bepaling over professionele afstand bij het COA. Enkele voorbeelden zijn: '*Een medewerker handelt en adviseert vanuit een neutrale positie*' en '*Iedere begeleider heeft uitsluitend een relatie met cliënten op basis van zijn of haar functie of taken binnen VluchtelingenWerk. Dit sluit echter uitingen van betrokkenheid niet uit.*' We spraken een vrijwilliger die uitlegt waarom het belangrijk is enige professionele afstand te behouden:

> *Vorig jaar hielp ik een Syrische man juridisch, vanuit mijn werk bij VluchtelingenWerk. Het was heel veel gedoe om zijn vrouw en pasgeboren baby hier naartoe te krijgen. Daarom probeerde hij echt vrienden met mij te worden, want ze denken dan dat als ze een goede relatie hebben, dat ze dan meer kans maken. Op een gegeven moment hadden we een afspraak en toen zei hij: 'Ik ben heel gelukkig want ik heb nu een broer', en al zijn mailtjes vanaf dat moment begonnen met 'brother'. Toen hij een huis kreeg, nodigde hij mij thuis uit en ik ben daar toch ook wel gevoelig voor, dus ik ben langsgegaan. En toen begon hij ook te appen. Toen dacht ik: 'dat moet ik niet doen, want straks komt er weer iemand.' Dus toen heb ik niks meer laten horen. En ja, de broederschap was toch met name functioneel en ik denk niet dat hij ervan wakker ligt dat onze broederschap niet is voortgezet. (VluchtelingenWerk, vrijwilliger)*

Bij elke bepaling in de gedragscode van VluchtelingenWerk staat een voorbeeld genoemd. Bij de bepaling over neutraliteit staat bijvoorbeeld: '*Persoonlijk kun je mogelijk met de ene persoon beter overweg dan met de andere. Het is belangrijk je bewust te zijn van dit soort voorkeuren om vervolgens te voorkomen dat ze een rol spelen in de begeleiding.*'

VluchtelingenWerk stelt de VOG verplicht. Daarnaast wordt een minimale beschikbaarheid van 1,5 uur dag week verwacht. De organisatie heeft echter, net als het COA, door de verhoogde asielinstroom veel nieuwe aanmeldingen gekregen van vrijwilligers die iets voor vluchtelingen willen doen. De organisatie is voor de uitdaging gesteld om de duizenden bereidwillige mensen een plek te bieden in de organisatie. Op regionaal niveau zijn hiervoor vrijwilligersbijeenkomsten georganiseerd, om vrijwilligers in spe te matchen met het beschikbare werk. In de nieuwe situatie is VluchtelingenWerk op zoek naar manieren om kortdurend vrijwilligerswerk een plek in de organisatie - die voornamelijk langdurige taken kent - te bieden, bijvoorbeeld via maatjesprojecten. Een echt goed antwoord op deze veranderende omstandigheden heeft de organisatie nog niet.

5.3.2 Ervaringen van de Vrolijkheid

De Vrolijkheid biedt kunstzinnige en creatieve activiteiten aan voor en met kinderen en jongeren in asielzoekerscentra.[6] Voorbeelden zijn samen muziek maken, schilderen, dansen of toneelspelen. De Vrolijkheid werkt met betaalde krachten, vrijwilligers, met freelance kunstenaars en met bewoners. De organisatie heeft op landelijk niveau een intentieverklaring voor samenwerking vastgesteld. Elke locatie kan daarnaast inkleuring geven aan de lokale convenanten.

De Vrolijkheid richt zich op activiteiten met kunst en affiniteit met kunst is dan ook een voorwaarde voor vrijwilligers die voor de Vrolijkheid willen werken. De organisatie streeft naar een diversiteit aan vrijwilligers: er werken vrijwilligers vanuit allerlei culturele achtergronden. Ten slotte is de houding tegenover bewoners belangrijk: deze moet gebaseerd zijn op gelijkwaardigheid, er moet een gelijkwaardige samenwerking zijn tussen vrijwilligers en bewoners. Op dit punt organiseert de Vrolijkheid standaard trainingen die iedereen moet volgen en waar onderwerpen als diversiteit en non-verbale communicatie aan bod komen. Daarnaast zijn er soms landelijke inspiratiedagen en trainingen.

Vrijwilligers die andere dan kunstactiviteiten willen doen, moeten bij het COA aankloppen. Maar daar krijgen ze meestal geen gehoor, merkt de Vrolijkheid:

> *Wij doen alleen iets met kunst. Als iemand wil voetballen of kleding inzamelen, kan dat bij ons niet. En bij het COA stuit je als vrijwilliger tegen een muur. Hierdoor zijn veel vrijwilligers in de afgelopen 1,5 jaar teleurgesteld geraakt. Het is goed dat het COA streng is, maar ze zouden helderder naar buiten kunnen brengen waar je als vrijwilliger of als organisatie aan moet voldoen om binnen te komen bij het COA. Vaak wordt alleen nee gezegd. Niet iedereen moet zomaar door mogen als ze aankloppen bij het COA of de Vrolijkheid. Maar als een clubje zich organiseert en garanties kan geven, dan zou het COA dat moeten accepteren of een signaal afgeven dat ze openstaan voor allerlei maatschappelijke bijdragen. Het zou goed zijn als het COA zich achter de oren krabde: waar zijn wij niet zo goed in en op welke vlakken willen we dat de maatschappij bijdraagt? (De Vrolijkheid, beroepskracht)*

De Vrolijkheid heeft een eigen gedragscode. Deze telt twee pagina's en behandelt vier onderwerpen: geheimhouding & media, veiligheid kinderen, regels in het AZC en waarden Vrolijkheid. Onder de paragraaf 'regels in het AZC' valt een bepaling over tegengaan van belangverstrengeling en een bepaling dat het niet toegestaan is intieme relaties aan te gaan of te onderhouden met bewoners in het AZC. Er is geen toelichting wat onder 'intieme relaties' wordt verstaan. De gedragscode is puntsgewijs en bondig, en er zijn geen voorbeelden in opgenomen. In een toelichting geeft de Vrolijkheid aan dat er veel discussie is geweest met het COA over de gedragsregel van het COA die bepaalt dat vrijwilligers (en medewerkers) geen affectieve band met bewoners mogen opbouwen:

> *Vrijwilligers doen dit vanuit persoonlijke motivatie, ze willen iets betekenen voor mensen. Als je dan zegt dat ze geen persoonlijke vriendschap mogen opbouwen, vallen ze daarover. Ons werk gaat juist om het opbouwen van persoonlijke en dus affectieve relaties. Natuurlijk willen we niet dat er liefdesrelaties ontstaan maar het persoonlijk helpen van kinderen om hen bijvoorbeeld naar de vioolles te brengen, dat moet kunnen, net als persoonlijk contact. (De Vrolijkheid, beroepskracht)*

6 Vrolijkheid.nl; coa.nl.

In de praktijk blijken het COA en de Vrolijkheid een werkbare manier gevonden te hebben om met deze verschillende rollen om te gaan:

> *Het COA, zeker op lokaal niveau, realiseert zich dat ze de gedragscode bij vrijwilligersorganisaties niet zo hard kunnen inzetten. Dus persoonlijk contact wordt oogluikend toegestaan. Wat er precies is toegestaan, verschilt per locatie. Als een COA-locatie echt wil dat we de gedragscode van het COA tekenen, dan doen we dat. (De Vrolijkheid, beroepskracht).*

Voor alle medewerkers van de Vrolijkheid geldt dat ze een VOG moeten aanvragen en een geheimhoudingsverklaring moeten tekenen.

Vrijwilligers kunnen een onkosten- of reiskostenvergoeding krijgen en op lokaal niveau is er de mogelijkheid eens per jaar een uitje te organiseren. Dit jaar hebben alle vrijwilligers een kaartje voor de film Juf Kiet gekregen, een film over een juf die lesgeeft aan kinderen met allerlei verschillende achtergronden. Aan de ene kant is het training, en tegelijkertijd is het een blijk van waardering, aldus de organisatie. De intensiteit en manier van begeleiden van vrijwilligers verschilt per team. Op elke locatie zijn coördinatoren aanwezig en vaak werken ervaren kunstenaars en vrijwilligers de nieuwe vrijwilligers in.

5.4 Samenvattend

In deze paragraaf beantwoorden we de onderzoeksvragen rondom de faciliteiten en eisen van het vrijwilligerswerk bij het COA en organisaties die met dezelfde doelgroep op de COA-locaties werken.

Welke faciliteiten bieden het COA en andere organisaties hun vrijwilligers om hun activiteiten goed te kunnen uitvoeren (zoals ruimte, verzekering, vergoeding, begeleiding, inwerken)?

Het COA biedt vrijwilligers een reis- en onkostenvergoeding aan. Voor alle vrijwilligers heeft het een collectieve verzekering afgesloten en nieuwe vrijwilligers kunnen op kosten van het COA een tbc-check laten doen en een hepatitis B-vaccinatie krijgen. Bij de start van hun vrijwilligerswerk krijgen de vrijwilligers een informatiepakket. Op de onderzoekslocaties kregen vrijwilligers jaarlijks een kerstpakket en wordt elk jaar een vrijwilligersuitje georganiseerd. Daarnaast zijn een ruimte en materialen beschikbaar voor de vrijwilligers, om de activiteiten uit te voeren. Vrijwilligers zijn blij met de vergoedingen, ze waarderen het kerstpakket enorm en spreken positief over het uitje: een gezellig moment om de andere vrijwilligers eens te ontmoeten (zij zien elkaar weinig in de dagelijkse praktijk). Over de ruimte en materialen zijn vrijwilligers niet altijd tevreden: spullen zijn niet altijd aanwezig en lokalen zijn plotseling dicht of hebben mankementen (lekkend, koud).

De uitvoering van vrijwilligersbeleid voor COA-locatiemanagers is een sluitpost. Het COA biedt weinig begeleiding, het inwerken van nieuwe vrijwilligers is summier en er worden nauwelijks trainingen aangeboden. Er is geen vaste begeleidingsstructuur en in de praktijk komen beroepskrachten en vrijwilligers elkaar weinig tegen. Beroepskrachten vinden dat zij tekortschieten in de begeleiding van vrijwilligers. De opvanglocaties bewegen mee met de vraag naar opvang (groei en krimp). Dit heeft onder andere tot gevolg dat beroepskrachten in een betrekkelijk hoog tempo komen en gaan of binnen het COA telkens andere posities vervullen. Ook de werkdruk lijkt hoog: beroepskrachten hebben naar eigen zeggen een groot takenpakket en hoewel de begeleiding van COA-vrijwilligers wel is belegd, is hiervoor in de praktijk nauwelijks tijd beschikbaar. Er is kortom geen uitgewerkt vrijwilligersmanagement en de invulling van de begeleiding wordt goeddeels bepaald door individuele beroepskrachten. Behoudens de notitie van het landelijk bureau van het COA over vrijwilligerswerk uit 2015, waarin contouren van de vrijwillige inzet worden gegeven, is het vrijwilligersmanagement van het COA nergens uitgewerkt.

COA-vrijwilligers zelf zijn minder negatief over de begeleiding van dag tot dag: als zij een vraag hebben, kunnen ze meestal naar tevredenheid bij een beroepskracht terecht. De relatieve tevredenheid lijkt vooral ingegeven door de constatering dat de werkdruk en niet een gebrek aan belangstelling debet is aan de summiere begeleiding. Maar vooral in de eerste periode is het gebrek aan begeleiding en inwerken wel degelijk een knelpunt, zeggen vrijwilligers: zij zijn onzeker over wat van hen wordt verwacht en zij zouden graag feedback willen op het functioneren. Daarnaast is er bij vrijwilligers behoefte aan deskundigheidsbevordering. Trainingen worden alleen incidenteel aangeboden, en

niet altijd op momenten dat (alle) vrijwilligers ook aanwezig kunnen zijn. Vrijwilligers hebben behoefte aan trainingen, zoals een EHBO-cursus voor medewerkers van de peuterspeelzaal, bedrijfshulpverlening, een cursus omgaan met agressie en lesgeven aan analfabete cursisten in de taalles.

Zowel vrijwilligers als beroepskrachten twijfelen of vrijwilligers voldoende waardering krijgen voor het werk dat ze doen. Vrijwilligers waarderen het kerstpakket en het jaarlijkse uitje of etentje. Aan waardering in de dagelijks gang van zaken schort het echter. Op de locaties hebben beroepskrachten, vooral in drukke tijden, onvoldoende tijd om met vrijwilligers te spreken. Een deel van de vrijwilligers haalt de waardering uit de resultaten van het werk zelf: bewoners die dankjewel zeggen, kinderen die een leuke middag gehad hebben en ouders die de activiteiten waarderen.

Wij brachten ook het vrijwilligersmanagement van de organisaties VluchtelingenWerk en de Vrolijkheid in beeld. Ook deze organisaties bieden hun vrijwilligers reis- en onkostenvergoeding aan, organiseren jaarlijks een uitje en voorzien vrijwilligers van de benodigde ruimte en materialen. Het vrijwilligersmanagement heeft in deze organisaties, die voor een groot deel op vrijwilligers draaien, een steviger plek dan bij het COA, waar vrijwilligers activiteiten uitvoeren die aanvullend zijn op de door professionals uitgevoerde kernactiviteiten. Zo bieden beide organisaties structureel trainingen aan. Vanwege de grote rol van de vrijwilligers in de uitvoering en de kennisintensieve werkzaamheden die zij uitvoeren, biedt VluchtelingenWerk een uitgebreid introductie- en trainingsprogramma aan. De Vrolijkheid hecht veel belang aan een gelijkwaardige samenwerking tussen vrijwilligers en bewoners en biedt hier standaard een training over aan. Daarnaast lijkt er meer ruimte te zijn voor begeleiding en inwerken van vrijwilligers: de precieze invulling ervan wordt op lokaal niveau bepaald.

Welke eisen stellen het COA en andere organisaties aan hun vrijwilligers op het gebied van beschikbaarheid, opleiding, verantwoording afleggen, kwaliteit?

Het COA stelt weinig formele eisen aan vrijwilligers. In het kennismakingsgesprek wordt vooral gekeken naar de motivatie en motieven van een kandidaat. De vrijwilligerscoördinatoren benadrukken dat zij erop letten dat kandidaten geen motieven hebben die strijdig zijn met het COA, de COA-werkwijze en de gedragscode, zoals het uitdragen van de eigen religie of het optreden als belangenbehartiger van asielzoekers. Beroepskrachten blijken vaak af te gaan op hun gevoel en ervaring: zij zien snel of iemand geschikt is om vrijwilligerswerk voor hun doelgroep te doen. In hoofdstuk 4 stipten we al aan dat bij het COA sinds de verhoogde toestroom zich een nieuw type vrijwilliger meldt dat in de ogen van het COA niet aan de eisen voldoet. Naar het oordeel van het COA kan dit type vrijwilliger niet functioneren in de professionele setting van het COA, omdat zij over bewoners willen 'moederen', willen 'pamperen', of uit zijn op vriendschapsrelaties. Dit betekent dat een deel van de nieuwe vrijwilligers geen plek heeft kunnen vinden bij het COA.

Hoewel dit geen harde eis is, verlangt het COA in de praktijk van vrijwilligers dat zij langere tijd beschikbaar zijn. Als kandidaten maar een korte periode, bijvoorbeeld een paar maanden, achtereen beschikbaar zijn, dan zijn zij volgens het COA minder geschikt om vrijwilliger te worden bij vaste activeringsactiviteiten. Er zijn geen eisen omtrent het afleggen van verantwoording, kwaliteit of vooropleiding. In de praktijk blijken potentiële vrijwilligers belangstelling te hebben voor activiteiten waarmee zij bekend zijn, of waar zij ervaring mee hebben.

Het COA hanteert twee harde eisen voor vrijwilligers: het aanvragen van een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) en het naleven van de gedragscode van het COA.

In de COA-gedragscode wordt benadrukt dat er een strikte professionele afstand tussen de COA-medewerkers (beroepskrachten en vrijwilligers) en bewoners moet zijn. De COA-medewerkers en vrijwilligers staan achter deze bepaling, maar uit de interviews blijkt dat het belangrijk is concrete invulling aan de gedragscode te geven omdat de situatie in de praktijk niet zo zwart-wit is als deze op papier lijkt. Het is daarom belangrijk met elkaar van gedachten te wisselen over de gedragscode op het moment dat vrijwilligers al ervaring hebben met het werken in de COA-setting. Dat gebeurt momenteel niet of sporadisch (meestal in gevallen van een overschrijding in de ogen van het COA).

De gedragscode wordt overigens niet altijd positief ontvangen. Sommige vrijwilligers vinden de code veel te rigide. Dit geldt vooral voor degenen die eenmalig vrijwilligerswerk willen doen en het nieuwe type vrijwilligers dat zich sinds de hoge instroom

gemeld heeft. Dit zijn de vrijwilligers die geen officiële COA-vrijwilliger worden, maar betrokken zijn bij eenmalige activiteiten.

Alle vrijwilligers moeten de VOG aanvragen en in de praktijk gebeurt dit ook, in elk geval door de vaste COA-vrijwilligers. Zowel de vrijwilligers als medewerkers kunnen zich grosso modo vinden in de eis aan vrijwilligers dat zij een VOG overleggen, maar – net als in de discussies rondom het wel of niet ondertekenen van de gedragscode – worden er uitzonderingen gemaakt of bepleit. Het valt op dat de argumenten hiervoor vooral *praktisch* van aard zijn, zoals de tijd die het aanvragen van een VOG kost, waardoor men nog niet met het vrijwilligerswerk mag starten. Dit staat incidenteel of kortdurend vrijwilligerswerk doen in de weg. In en rondom noodopvanglocaties is het handhaven van de eis van het hebben van een VOG dan ook meestal niet gerealiseerd, zo vertellen beroepskrachten. Zowel in de noodopvanglocaties als in de andere opvanglocaties, worden manieren gezocht om het aanvragen van de VOG te omzeilen bij incidenteel of kortdurend vrijwilligerswerk. We troffen diverse 'oplossingen' aan, bijvoorbeeld het organiseren van activiteiten buiten de opvanglocatie, de aanwezigheid van een medewerker/vrijwilliger met een VOG, het organiseren van activiteiten in groepsverband en korte screeningsgesprekjes om te zien of de vrijwilliger geschikt is. Er worden dus allerlei oplossingen bedacht om ook kortdurende initiatieven ruimte te bieden en om te gaan met de praktische belemmeringen. Deze oplossingen zijn echter nergens beschreven, dus elke locatie stelt zelf de grenzen vast: wat kan wel en wat kan niet?

Ook voor vrijwilligers van VluchtelingenWerk en de Vrolijkheid geldt dat zij een VOG moeten aanvragen. Daarnaast stelt VluchtelingenWerk eisen aan de beschikbaarheid van vrijwilligers: zij moeten minstens 1,5 dag per week beschikbaar zijn vanwege de langdurige, kennisintensieve taken die vrijwilligers uitvoeren. VluchtelingenWerk ziet zich op dit moment voor de uitdaging gesteld om duizenden nieuwe vrijwilligers die interesse hebben in kortdurend vrijwilligersplek een plek in de organisatie te bieden. De organisatie vindt het belangrijk om de energie die vrijkomt rond het vluchtelingenvraagstuk ruim baan te geven, maar weet nog niet hoe dit nieuwe type vrijwilligerswerk in de organisatie in te bedden is. Met maatjesprojecten, waarvoor een langdurende inzet en een hoog kennisniveau geen vereisten zijn, worden echter goede resultaten behaald. De Vrolijkheid neemt alleen vrijwilligers aan die affiniteit hebben met kunst. Beide organisaties hebben een eigen gedragscode waar vrijwilligers zich aan moeten houden. VluchtelingenWerk heeft een uitgebreide gedragscode met daarin de doelstellingen van VluchtelingenWerk, algemeen geldende omgangsregels (respect voor elkaar) en bepalingen ten aanzien van het handelen tegenover cliënten, collega's en derden. In de gedragscode is, in tegenstelling tot de gedragscode van het COA, niet opgenomen dat medewerkers een professionele afstand ten opzichte van bewoners moeten houden. Wel zijn er bepalingen opgenomen die teruggrijpen op dezelfde mogelijke knelpunten als bij het COA de bepaling over professionele afstand. De gedragscode van de Vrolijkheid is beknopt en behandelt vier onderwerpen: geheimhouding & media, veiligheid kinderen, regels in het AZC en waarden van de Vrolijkheid. De Vrolijkheid ziet het (mogen) opbouwen van affectieve relaties als onderdeel van het werk van de vrijwilligers. Relaties mogen niet ontstaan, maar kinderen naar vioolles brengen, moet bijvoorbeeld kunnen. In de praktijk maken het COA en de Vrolijkheid lokaal afspraken hoe hiermee om te gaan.

Wat zijn de positieve en negatieve ervaringen (of ervaren voor- en nadelen) met de faciliteiten voor/ eisen aan de vrijwilligers vanuit het COA en andere organisaties? Wat gaat goed en wat kan beter?

Concluderend kunnen we stellen dat de faciliteiten die het COA aan vrijwilligers biedt, mager zijn. Vooral in de begeleiding, deskundigheidsbevordering en waardering schiet het COA vaak tekort, zo ervaren beroepskrachten en vrijwilligers. Opvallend is dat veel vrijwilligers - in weerwil van het bovenstaande – niet ontevreden zijn over hun vrijwillige inzet bij het COA. Dit komt waarschijnlijk mede doordat zij sterk gemotiveerd zijn om iets voor vluchtelingen te doen. Ook het feit dat vrijwilligers vermoeden dat de werkdruk en niet het gebrek aan belangstelling de oorzaak is van de summiere begeleiding, zal bijdragen aan hun milde oordeel. Tot slot is een aantal vrijwilligers juist blij met de (extra) ruimte die de summiere begeleiding hun biedt om het vrijwilligerswerk naar eigen inzicht vorm te geven en uit te voeren.

Belangrijke verbeterpunten voor de facilitering zijn volgens betrokkenen: een goede begeleiding (vooral in de beginperiode), ruimte om met elkaar (zowel vrijwilligers onderling als vrijwilligers en beroepskrachten) van gedachten te wisselen over de activiteiten en het wederzijds functioneren, meer structurele blijken van waardering en mogelijkheden voor deskundigheidsbevordering. Daarnaast plaatsen sommige vrijwilligers kanttekeningen bij de kwaliteit van de faciliteiten die nodig zijn om het vrijwilligerswerk uit te kunnen voeren. Het probleem hierbij is vooral de beperkte beslissingsbevoegdheid waardoor vrijwilligers de knelpunten wel signaleren, maar afhankelijk zijn van beroepskrachten voor het oplossen daarvan. Faciliteiten zoals de reiskostenvergoeding waarderen zij positief.

Zoals in deze paragraaf benoemd, kunnen de meeste COA-vrijwilligers goed leven met de eisen die aan hen worden gesteld, bijvoorbeeld wat betreft een langere beschikbaarheid en het ondertekenen van de gedragscode. Het COA kan (op dit moment) voldoende vrijwilligers vinden die aan de gestelde eisen voldoen. De genoemde eisen blijken echter een obstakel te zijn voor mensen die kortdurend of incidenteel vrijwilligerswerk willen doen, of voor personen die het vrijwilligerswerk zien als een manier om persoonlijke (vriendschaps)relaties op te bouwen met vluchtelingen. Ook VluchtelingenWerk krijgt sinds de verhoogde instroom veel aanmeldingen van vrijwilligers die zich kortdurend in willen zetten. De organisatie, waar vrijwilligers langdurig en kennisintensief werk doen, zoekt hoe om te gaan met deze nieuwe vorm van vrijwilligerswerk. Een van de oplossingen bij VluchtelingenWerk is het opzetten van projecten die passen bij de wensen van de aspirant-vrijwilligers. Een voorbeeld hiervan is een taalmaatjesproject, waaraan ook mensen een bijdrage kunnen leveren die kort of laagintensief betrokken kunnen zijn.

Uit de literatuur weten we dat belangrijke condities voor succesvolle inzet van vrijwilligers met name te maken hebben met helderheid over doel- en taakstelling, adequate facilitering van zowel vrijwilligers als beroepskrachten, waarborgen voor continuïteit, heldere communicatie en wederzijdse waardering. In de context van het COA is de taakverdeling heel helder. De continuïteit is echter afwezig: vaak zijn vrijwilligers zelf de continue factor binnen een locatie. Ook wat betreft waardering, facilitering en begeleiding (communicatie) valt een en ander te verbeteren. Voor de doelgroep vluchtelingen is het daarnaast van belang dat vrijwilligers competenties hebben rond diversiteitsgevoelig werken (Pels, 2009; De Gruijter et al., 2009; De Gruijter et al., 2007). Het COA stelt geen harde eisen aan competenties (in het algemeen en op dit specifieke gebied) van vrijwilligers. Wel maken de beroepskrachten in het kennismakingsgesprek een op eigen ervaring gebaseerde inschatting of iemand geschikt is om met de doelgroep te werken. De Vrolijkheid besteedt wel extra aandacht aan diversiteitsgevoelig werken: alle nieuwe vrijwilligers krijgen een training waar dit onderwerp nadrukkelijk aan bod komt. Bij het COA valt op dit terrein nog veel te winnen.

Welke faciliteiten (bestaande of nieuw aan te bieden) zijn randvoorwaarden volgens de respondenten? Waarom? Van welk belang zijn de overige aangeboden faciliteiten?

Gevraagd naar de faciliteiten die het COA biedt, melden de vrijwilligers het eerst iets over faciliteiten om hun eigen vrijwilligerswerk uit te voeren. De materialen moeten op orde zijn en de ruimtes moeten beschikbaar en geschikt zijn. Ook deskundigheidsbevordering is een belangrijk punt voor de vrijwilligers: trainingen kunnen de kwaliteit van het werk verbeteren en de omgang met bewoners versoepelen. Beroepskrachten benadrukken dat de begeleiding en waardering van vrijwilligers belangrijk is: vrijwilligers vervullen een belangrijke taak die zonder hen niet vervuld zou worden. Het is daarom van belang dat zij een goede begeleiding krijgen en hun werk(omgeving) prettig vinden. Dat het vaak schort aan begeleiding en waardering vinden de beroepskrachten een probleem. Ook de vrijwilligers zelf vinden waardering belangrijk; dit zou beter geregeld kunnen worden. Vrijwilligers vinden het vooral belangrijk dat zij bij iemand terechtkunnen op het moment dat zij vragen hebben; daarnaast is begeleiding en feedback in de beginperiode van een nieuwe vrijwilliger belangrijk. VluchtelingenWerk en de Vrolijkheid zien de trainingen die zij aanbieden als randvoorwaarden. VluchtelingenWerk omdat de vrijwilligers kenniswerk doen en de Vrolijkheid omdat ze veel belang hechten aan een gelijkwaardige omgang tussen vrijwilligers en bewoners.

Welke eisen (bestaande of nieuw op te stellen) zijn randvoorwaardelijk om te stellen aan COA-vrijwilligers? Waarom? Van welk belang zijn de overige gestelde eisen?

Het COA vindt de eisen omtrent de motivatie van vrijwilligers, het naleven van de gedragscode en het aanvragen van een VOG randvoorwaardelijk. Belangrijkste reden hiervoor is de veiligheid van bewoners. Hoewel dit geen harde eis is, blijkt in de praktijk dat er eisen worden gesteld aan de beschikbaarheid: vrijwilligers moeten zich langdurig

in kunnen zetten. Het COA heeft wel enkele oplossingen als dat niet mogelijk is. Zo komt het voor dat een vrijwilliger een bepaalde tijd meedraait en daarna onderdeel wordt van een 'reservepool' van vrijwilligers die naar behoefte kan worden opgeroepen. In de praktijk blijken er ook mogelijkheden zijn om vrijwilligers in te zetten zonder dat zij een VOG hebben. Het COA heeft daarvoor oplossingen bedacht, waarbij de veiligheid van bewoners zoveel mogelijk geborgd blijft. Een voorbeeld is om iemand zonder VOG samen met iemand met VOG op de (kortdurende/eenmalige) activiteit te zetten. Onder COA-medewerkers leeft daarnaast de vraag of de gedragscode, met daarin de regel over een professionele afstand tussen medewerkers en bewoners, voor vrijwilligers even strak gehanteerd zou moeten worden als voor beroepskrachten. Of zouden contacten tussen vrijwilligers en bewoners wat informeler mogen zijn, omwille van het welzijn van de bewoners? VluchtelingenWerk Nederland en de Vrolijkheid geven aan dat zij meer ruimte geven aan vrijwilligers in persoonlijk contact met vluchtelingen. Wenselijke verhoudingen ontstaan tussen vrijwilligers en bewoners in de context van voldoende begeleiding en niet zozeer door het opleggen van strikte normen omtrent het gedrag.

Welke rol speelt de motivatie van vrijwilligers bij de werving, begeleiding en samenwerking met vrijwilligers?

Zoals we in hoofdstuk 4 al aangaven, is het voor het COA belangrijk dat vrijwilligers hun motivatie in overeenstemming kunnen brengen met de werkwijze en eisen die het COA aan medewerkers (vrijwillig of betaald) stelt. Dit betekent bijvoorbeeld dat het COA verwacht dat er een professionele afstand is tussen de vrijwilliger en bewoners. COA-medewerkers hebben de ervaring dat sinds de verhoogde toestroom zich een type vrijwilliger meldt dat niet aan deze eisen voldoet. Naar het oordeel van het COA kan dit type vrijwilliger niet functioneren in de professionele setting van het COA, omdat zij over bewoners willen 'moederen', willen 'pamperen', of uit zijn op vriendschapsrelaties. Daarmee overschrijden zij de eis van professionele afstand én staan zij de in de ogen van het COA de realisatie van de doelstelling van de activering in de weg. In dit hoofdstuk gaven wij al aan dat door deze eis een deel van de nieuwe vrijwilligers geen plek heeft kunnen vinden bij het COA. Naast hun motivatie is er nog een andere voorname reden dat nieuwe vrijwilligers geen plek kunnen vinden. De inzet van grote groepen vrijwilligers past niet binnen de doelstellingen en werkwijze van het COA: de organisatie wil de activeringsdoelstelling vooral bereiken door het aanbieden van structurele, continue activiteiten door een compacte vaste groep van eigen vrijwilligers. We hebben ten slotte geen aanwijzingen gevonden dat de motivatie van vrijwilligers een expliciete rol speelt bij hun (summiere) begeleiding door het COA. Dit is een belangrijk verbeterpunt: VluchtelingenWerk Nederland en de Vrolijkheid, die zich ook inzetten ten behoeve van de doelgroep asielzoekers, vertellen dat zij zoveel mogelijk willen aanhaken bij de motivatie van vrijwilligers en dat dit – mits goed begeleid – in hun ervaring niet tot gevolg heeft dat vrijwilligers 'moederend' of 'pamperend' zouden opstellen ten opzichte van vluchtelingen.

Welke rol speelt de flexibele aard van het werk bij het COA in het werven, begeleiden en behouden van vrijwilligers?

In dit hoofdstuk hebben we beschreven dat de flexibele aard van het COA een grote impact heeft op de begeleiding van vrijwilligers. Het vrijwilligersbeleid is een functie die beroepskrachten er naast hun andere taken bij moeten doen. Bovendien zijn er steeds personele wisselingen, zodat telkens andere beroepskrachten de begeleiding moeten oppakken. Er is dus weinig continuïteit in de begeleiding, en soms kennen vrijwilligerscoördinatoren niet al 'hun' vrijwilligers. Vaak zijn vrijwilligers de meeste continue factor in een organisatie: halverwege 2015 (vlak voor de grote instroom van extra vrijwilligers) werkte meer dan 40% van de vrijwilligers langer dan twee jaar bij het COA. Voor de werving van vrijwilligers is het vooral van belang te weten welke rol het vluchtelingenvraagstuk speelt in het publieke discours. Het aantal vrijwilligers dat zich bij het COA meldde nam explosief toe nadat het beeld van het verdronken Syrische jongetje Aylan Kurdi op een Turks strand de wereld over ging. De aard van het vrijwilligerswerk van het COA is niet berekend op een dergelijke groei van het aantal vrijwilligers. Andersom geldt ook dat met de afname in aandacht de bereidheid om vrijwilligerswerk in een AZC te doen kan afnemen. Een goed vrijwilligersbeleid wordt dan extra relevant.

6 Conclusies

In dit onderzoek inventariseren we de meerwaarde en (on)mogelijkheden van de inzet van vrijwilligers voor de doelstelling van het COA in de locaties voor noodopvang en asielzoekerscentra. Met de resultaten van het onderzoek wil de aanvrager, het COA, inzicht krijgen in de meerwaarde en (on)mogelijkheden van de inzet van vrijwilligers in de genoemde locaties. Daarmee wil het COA een onderbouwd uitvoeringsbeleid formuleren voor de inzet van vrijwilligers, gericht op de activering van bewoners. We voerden literatuuronderzoek uit, organiseerden een expertmeeting om ervaringen met de inzet van vrijwilligers in andere sectoren in beeld te brengen en we verrichtten veldwerk op vier opvanglocaties van het COA. Op deze locaties spraken we met COA-beroepskrachten, vrijwilligers en bewoners en met vrijwilligers en beroepskrachten van andere vrijwilligersorganisaties die actief zijn op de opvanglocaties.

De hoofdvraag van het onderzoek luidt: *Wat is de mogelijke meerwaarde en wat zijn de (on)mogelijkheden van de inzet van vrijwilligers voor de activering van bewoners in de locaties voor noodopvang en asielzoekerscentra vanuit het gezichtspunt van vrijwilligers, organisaties uit het maatschappelijk middenveld, bewoners en (medewerkers van) het COA?*

In dit hoofdstuk trekken we conclusies over de meerwaarde en (on)mogelijkheden van de inzet van vrijwilligers in de context van het COA.

In en rondom COA-locaties zien we vier soorten vrijwillige inzet ten behoeve van vluchtelingen. De eerste soort betreft de inzet van COA-vrijwilligers. Dit zijn vrijwilligers die zich individueel bij het COA melden om vrijwilligerswerk te doen en 'in dienst' zijn van het COA. Halverwege 2016 waren er ruim 1.900 vrijwilligers onder regie van het COA actief, ruim 900 vrijwilligers meer dan in dezelfde periode een jaar eerder. De sterke toename schrijven we toe aan de grotere maatschappelijke belangstelling voor vluchtelingen. De vrijwilligers die 'in dienst' zijn bij het COA zijn overwegend vrouw (twee derde) en vijftigplusser (60%). Vrijwilligers werken vaak langdurig bij het COA. Zij voeren het activeringsaanbod voor de bewoners uit. Het gaat om structurele en continue voorzieningen op de COA-locatie, zoals Nederlandse les, een peuterspeelzaal, een fietsenwerkplaats en sportieve activiteiten.

De tweede soort vrijwillige inzet wordt uitgevoerd door vrijwilligers die 'in dienst' zijn van organisaties waarmee het COA landelijke afspraken heeft, zoals VluchtelingenWerk, de Vrolijkheid of het Rode Kruis. Deze organisaties zijn actief op COA-locaties en vervullen een eigenstandige rol. Dit geldt vooral voor VluchtelingenWerk, waarvan de vrijwilligers asielzoekers bijstaan in de asielprocedure en optreden als belangenbehartiger. Deze vrijwillige inzet valt buiten de scope van ons onderzoek.

De derde soort vrijwillige inzet betreft activiteiten door informele vrijwilligersorganisaties, zoals religieuze organisaties, sportverenigingen en bewonersorganisaties. Het gaat om georganiseerde betrokken burgers die, naar aanleiding van de grotere instroom van asielzoekers in 2014 en 2015 en de maatschappelijk gepolariseerde reacties daarop, iets willen betekenen voor vluchtelingen. Inmiddels zijn er – vooral rondom de noodopvanglocaties die in 2015 bestonden – ook *nieuwe* informele organisaties ontstaan die de inzet van deze betrokken burgers coördineren.

De vierde soort vrijwillige inzet betreft die van individuele burgers uit de omgeving van de COA-locaties die zich bij het COA melden om zich eenmalig of kortdurend in te zetten voor vluchtelingen en die vaak geïnteresseerd zijn in het opbouwen van een persoonlijke relatie met hen.

Welke meerwaarde (en voor wie) heeft de inzet van vrijwilligers door het COA voor (activering van) de bewoners van de locaties, voor de medewerkers van het COA en voor het COA als organisatie?

Deze vraag heeft betrekking op de eerste soort vrijwillige inzet, namelijk die van de eigen COA-vrijwilligers. De inzet van deze soort vrijwilligers voor de COA-doelstelling

van het activeren van bewoners betekent dat de activeringsactiviteiten uit te voeren zijn. Beroepskrachten hebben geen rol in de uitvoering van activeringactiviteiten, wel bij het faciliteren daarvan. Zonder vrijwilligers zou het COA de eigen doelstelling niet kunnen realiseren. De meerwaarde van de inzet van vrijwilligers is voor het COA dus heel groot. Volgens beroepskrachten is de opvanglocatie door de inzet van vrijwilligers een menselijker en prettigere verblijfplaats en zijn de activeringsactiviteiten een manier om de noodzakelijke wachttijd op de locatie zinvol te laten zijn. Hoewel het COA van vrijwilligers dezelfde professionele afstand verwacht als van beroepskrachten, vinden beroepskrachten en vrijwilligers dat het voor bewoners en de algehele sfeer op de locatie positief is dat vrijwilligers (meer) tijd met bewoners kunnen doorbrengen en contact met hen kunnen aangaan.

COA-vrijwilligers zijn doorgaans sterk gemotiveerd om zich in te zetten voor de doelgroep vluchtelingen, wat zich uit in een vaak grote loyaliteit. Velen zijn al jaren actief en ontlenen grote voldoening aan hun bijdrage aan het ondersteunen van kwetsbare mensen in moeilijke omstandigheden, hoewel zij soms minder tevreden zijn over de omstandigheden waaronder de werkzaamheden worden uitgevoerd.

Bewoners zijn over het algemeen blij met de activeringsactiviteiten die de vrijwilligers aanbieden. Ze leiden tijdelijk af van zorgen, maken dat je wat omhanden hebt, zorgen voor structuur in de dag en voor (nieuwe) contacten met medebewoners en vrijwilligers. Bewoners blijken wel deels andere wensen te hebben als het op activeringsactiviteiten aankomt. Zij willen kennismaken met de Nederlandse samenleving en hiertoe ook betekenisvolle relaties aangaan met Nederlanders. Een deel van de bewoners vindt dat het contact met COA-vrijwilligers hier (enigszins) aan tegemoet komt, maar over het algemeen zijn bewoners op zoek naar een ander type contact en relatie, namelijk vriendschappen en contacten/activiteiten buiten de opvanglocatie.

Hoe kunnen vrijwilligers een efficiënte en zinvolle bijdrage leveren aan de uitvoering van de doelstelling(en) van het COA? Is het wenselijk en mogelijk om de taken van COA-vrijwilligers uit te breiden naar inburgering en integratie (van statushouders in de opvang) en hoe en met wie kan dit worden vormgegeven?

Bij de beantwoording van deze vraag bespreken we eerst de bijdrage van COA-vrijwilligers. Daarna gaan we in op de bijdrage van vrijwillige inzet van (nieuwe) informele vrijwilligersorganisaties.

Bijdrage van COA-vrijwilligers

Vanuit het perspectief van het COA leveren de eigen COA-vrijwilligers op dit moment een belangrijke en onmisbare bijdrage aan de uitvoering van hun doelstellingen: de activering van bewoners is belangrijk voor hun welbevinden, maar ook voor de leefbaarheid op de opvanglocatie. Door de inzet van vrijwilligers is het COA in staat om een structureel en gevarieerd aanbod aan activeringactiviteiten aan te bieden. Dit aanbod zou er zonder vrijwilligers niet zijn; er zijn geen tijd en middelen voor de uitvoering van deze activiteiten door beroepskrachten van het COA. Uit ons onderzoek blijkt dat het COA van de eigen vrijwilligers verwacht dat deze zich 'professioneel' gedragen; dat wil zeggen dat zij zich opstellen als een (pseudo)beroepskracht in het contact en de omgang met bewoners. Het COA benadrukt weliswaar dat vrijwilligers een andere relatie met bewoners hebben dan beroepskrachten, maar schrijft dit verschil toe aan het feit dat vrijwilligers meer tijd aan bewoners kunnen besteden en niet aan de aard van de vrijwillige inzet zelf. Kortom, de COA-vrijwilligers dragen onbetaald bij aan het realiseren van de activeringsdoelstelling van het COA, waarbij zij gehouden zijn aan dezelfde gedragsregels als beroepskrachten.

Hierdoor wordt naar ons inzicht voor een deel voorbijgegaan aan de intrinsieke waarde van vrijwillige inzet en de motivatie van burgers die zich voor anderen in de samenleving willen inzetten. Uit de literatuur over vrijwilligersmanagement blijkt dat het belangrijk is dat vrijwilligers en beroepskrachten overeenstemming hebben of bereiken over de doelstellingen en invulling van het vrijwilligerswerk. Bij het COA liggen deze in de praktijk al van tevoren vast. Dit heeft tot gevolg dat vrijwilligers alleen binnen de context van het COA kunnen opereren als hun motivatie en beeld van de activiteiten samen-

vallen met de eisen die het COA stelt, of als zij bereid zijn zich hieraan te conformeren. COA-vrijwilligers zijn in dat opzicht te kenschetsen als onbetaald COA-personeel. In dit licht is het ook niet verwonderlijk dat het COA in tegenstelling tot de aanwijzing in het eigen 'Landelijk beleidskader vrijwilligers van het COA' voor de uitvoering van de activeringsactiviteiten niet in eerste instantie kiest voor bewoners, die naar inschatting van het COA om allerlei redenen minder betrouwbare uitvoerders zijn. Bewoners zijn dus wel afnemer of doelgroep van de activeringsactiviteiten, maar veel minder vaak uitvoerder.

Bijdrage van (nieuwe) informele vrijwilligers(organisaties)

We zagen in ons onderzoek dat er een grote maatschappelijke vraag is naar contexten waarin burgers iets kunnen betekenen voor vluchtelingen. We constateren ook dat het aantal burgers dat zich wil inzetten vele malen groter is gebleken dan nodig is om de activeringsdoelstelling van het COA te realiseren. Individuele burgers uit de omgeving van de opvanglocatie benaderen het COA omdat zij kortdurend of eenmalig iets voor vluchtelingen willen doen. Het COA is er echter niet op ingericht zelf op grote schaal individuele burgers in te zetten; hiertoe ontbreken niet alleen de menskracht en middelen, maar ook de deskundigheid. Dit roept de vraag op, op welke manieren vrijwilligers 'van buiten' een plek kunnen krijgen. In ons onderzoek zien we dat in en om COA-locaties formele en informele vrijwilligersorganisaties zijn ontstaan die een aanbod hebben voor (de activering van) vluchtelingen. Door intensief samen te werken en heldere afspraken te maken met vrijwilligersorganisaties kan het COA het vrijwilligersmanagement en de uitvoering van activiteiten uitbesteden. Het COA treedt dan op als ketenpartner, terwijl de vrijwilligersorganisatie verantwoordelijk is voor de planning, uitvoering en bemensing van de activiteiten.

Tot slot beantwoorden we de vraag of het wenselijk en mogelijk is om de taken van vrijwilligers uit te breiden in de richting van inburgering en integratie (van statushouders in de opvang) en hoe en met wie dit vorm te geven is. Op dit moment zijn bewoners, waarvan velen uitzicht hebben op een verblijfsstatus, gedurende hun verblijf sterk gebonden aan de opvanglocatie, waar de meeste activeringsactiviteiten plaatsvinden. Het is deels een politieke vraag of het beter zou zijn om bewoners direct meer onderdeel te laten worden zijn van de gemeenschap waarin zij (tijdelijk) verblijven. Het (landelijke) beleid, maar ook het COA, gaat er steeds meer vanuit dat de zelfredzaamheid van bewoners toeneemt door de bewegingsvrijheid om nieuwe contacten aan te gaan en deel te nemen aan (maatschappelijke) activiteiten of (vrijwilligers)werk.

Voor Nederlandse les gelden verschillende regels, maar verder maken beroepskrachten en COA-vrijwilligers op dit moment nauwelijks onderscheid tussen statushouders die nog in de opvang wonen en asielzoekers: voor beide groepen geldt hetzelfde activeringsaanbod. Dit is een gemiste kans. Van statushouders wordt verwacht dat zij zo snel mogelijk integreren in de Nederlandse samenleving en tijdens de wachttijd in het AZC zouden zij hiermee al een start kunnen maken. Vrijwilligers zouden hierbij een veel grotere rol kunnen spelen dan op dit moment het geval is. Bijvoorbeeld door te fungeren als 'wegwijzer' richting (in)formele organisaties in de gemeente als sportverenigingen of hobbyclubs, of door zelf een 'maatje' te worden van een statushouder. Deze invulling van vrijwilligerswerk botst met de eis van het COA dat de eigen vrijwilligers een professionele relatie onderhouden met bewoners en geen persoonlijke relaties aangaan. Hier zijn – gegeven de kwetsbaarheid van vooral asielzoekers – overigens goede argumenten voor. Wij zien voor de inburgering en integratie van statushouders die nog in de opvang verblijven daarom een grotere rol voor vrijwilligers van externe lokale vrijwilligersorganisaties. Deze zijn gericht op het maken van 'matches' tussen betrokken burgers en vluchtelingen. Het COA staat in dat geval meer op afstand.

Welke faciliteiten kan het COA aanbieden aan vrijwilligers om hun activiteiten en taken goed te kunnen uitvoeren? Welke eisen kan het COA hiervoor aan vrijwilligers stellen?

Hierboven gaven we al aan dat wij van mening zijn dat het COA niet zelf individuele burgers zou moeten begeleiden of faciliteren bij het uitvoeren van eenmalige activiteiten of om persoonlijke relaties met vluchtelingen tot stand te laten komen. Voor de beantwoording van deze vraag maken we daarom een onderscheid tussen COA-vrijwilligers en (nieuwe) informele vrijwilligersorganisaties.

Faciliteiten voor en eisen aan COA-vrijwilligers

Het COA is een professionele organisatie, die COA-vrijwilligers inzet om een deel van de eigen doelstellingen te bereiken. Op dat punt is het COA vergelijkbaar met bijvoorbeeld zorginstellingen voor ouderen of mensen met een beperking. Uit onderzoek in dit en andere domeinen blijkt dat vrijwilligers en het vrijwilligerswerk een minimale set aan faciliteiten nodig hebben om optimaal bij te kunnen dragen aan het realiseren van de doelstellingen. Deze betreffen de begeleiding van de vrijwilligers, het creëren van de randvoorwaarden voor het werk en waardering van de vrijwilligers.

We hebben geconstateerd dat deze faciliteiten bij het COA gedeeltelijk ontbreken of onder druk staan. Alhoewel COA-vrijwilligers over het algemeen tevreden zijn over de faciliteiten, hebben zowel beroepskrachten als vrijwilligers de indruk dat begeleiding, deskundigheidsbevordering en waardering van vrijwilligers onvoldoende aanwezig zijn. We staan hier eerst stil bij de vraag waarom het COA er tot nu toe niet (naar eigen tevredenheid) in slaagt om de vrijwilligers voldoende te faciliteren voor hun werk. In dit verband is een veelgehoorde verklaring dat de organisatie van het COA sterk beïnvloed wordt door groei en krimp van het aantal bewoners enerzijds en politieke keuzes en belangstelling anderzijds. Vrijwilligersbeleid is een ondergeschoven kindje: beroepskrachten hebben een reguliere functie als programmabegeleider of woonbegeleider en doen de begeleiding van vrijwilligers erbij, zonder dat hier (voldoende) uren tegenover staan. Zij hebben het kortom te druk met het 'echte' werk om toe te komen aan de begeleiding van vrijwilligers. Daarnaast is nergens beschreven wat de begeleiding van vrijwilligers in de praktijk zou moeten inhouden, waardoor het lastig is om deze functie – onder tijdsdruk – te ontwikkelen. Een serieuze hinderpaal daarbij is de grote doorstroom van beroepskrachten, zodat ook ervaringskennis verloren gaat.

Hoewel wij niets willen afdoen aan de complexiteit van de vraagstukken die dit met zich meebrengt, bewijst het COA hiermee zichzelf naar onze mening geen dienst. Van vrijwilligers wordt veel verwacht, maar dit is niet terug te zien in het (personeels)beleid. De facilitering van het vrijwilligerswerk heeft hierdoor een sterk ad hoc karakter en wordt overgelaten aan beroepskrachten, die hiervoor te weinig tijd en soms ook te weinig deskundigheid hebben. Wij zien belangrijke verbeterpunten van het vrijwilligersbeleid van het COA in het beter toerusten van zowel de beroepskrachten die COA-vrijwilligers begeleiden, als de COA-vrijwilligers zelf. Concreet betekent dit dat er meer, en geoormerkte tijd moet zijn voor de begeleiding. Ook moeten zowel beroepskrachten als vrijwilligers gebruik kunnen maken van een (trainings)aanbod dat hen beter toerust voor hun taken betreffende respectievelijk de begeleiding van vrijwilligers en de uitvoering van activeringsactiviteiten. Daarnaast is het belangrijk om reflectiemomenten te organiseren, waarin vrijwilligers en beroepskrachten met elkaar van gedachten kunnen wisselen over bijvoorbeeld de omgang met bewoners (gedragscode) of de invulling van het vrijwilligerswerk.

Het COA stelt op dit moment twee formele eisen aan vrijwilligers: het in het bezit zijn van een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) en het naleven van de gedragscode voor COA-medewerkers. Voor de eigen COA-vrijwilligers, die onder regie van het COA een continu en 'vast' aanbod aan activeringactiviteiten verzorgen, stuit de eis van de VOG op weinig weerstand; deze is ook goed uitvoerbaar. De VOG is een middel om de veiligheid van de bewoners te garanderen. Wat betreft de gedragscode: het is belangrijk dat vrijwilligers de beschikking kunnen hebben over een heldere leidraad betreffende het handelen ten opzichte van de bewoners. De huidige gedragscode vervult deze rol, maar vrijwilligers vinden hem abstract en rigide. Organisaties als VluchtelingenWerk en de Vrolijkheid, die ook vrijwilligers inzetten ten behoeve van vluchtelingen, hebben positieve ervaringen met het hanteren van veel minder strikte scheidslijnen tussen vrijwilligers en bewoners. Zij zien persoonlijk contact juist als meerwaarde van vrijwillige inzet. Een randvoorwaarde is dan wel dat er voldoende begeleiding van de vrijwilligers is om eventuele onwenselijke verhoudingen te voorkómen. Ook moeten vrijwilligers gebruik kunnen maken van trainingen of deskundigheidsbevordering die juist ingaan op de kwestie van de afhankelijkheidsrelatie tussen vrijwilliger en bewoner. Wij raden het COA aan om de gedragscode – samen met COA-vrijwilligers – onder de loep te nemen en concrete voorbeelden te noemen, die aansluiten bij de dagelijkse praktijk van het vrijwilligerswerk. Dit kan aanleiding zijn om een aparte gedragscode voor vrijwilligers te ontwikkelen, waarin meer ruimte is voor de specifieke kenmerken en motivatie van vrijwilligers.

Faciliteiten voor en eisen aan (nieuwe) informele vrijwilligersorganisaties

In ons onderzoek zagen we nieuwe samenwerkingsverbanden tussen COA-locaties en nieuwe of bestaande vrijwilligersorganisaties uit de buurt. Het kan gaan om de lokale vrijwilligerscentrale, maar ook om burgerinitiatieven die zijn uitgegroeid tot organisaties van vrijwilligers. Er is meestal geen formele samenwerkingsovereenkomst: het COA en de betreffende vrijwilligersorganisatie hebben praktische afspraken gemaakt over de inzet van externe vrijwilligers op of rondom COA-locaties. Het COA heeft daarbij voor ogen dat – net als in de samenwerking met bijvoorbeeld VluchtelingenWerk – hun rol bij de vrijwillige inzet beperkt blijft tot het onder de aandacht brengen van het aanbod bij bewoners en eventueel het bieden van een ruimte/plek. Analoog aan de samenwerking met VluchtelingenWerk en de Vrolijkheid, wil het COA dat de betreffende vrijwilligersorganisatie het vrijwilligersmanagement (waaronder de facilitering van vrijwilligers) uitvoert. Dit is volgens ons een heldere taakverdeling. In de praktijk blijkt dat preciezere samenwerkingsafspraken nodig zijn, vooral vanwege de grote diversiteit aan activiteiten die externe vrijwilligers uitvoeren. Het ligt voor de hand om in ieder geval afspraken te maken over een minimale set van eisen, bijvoorbeeld dat activiteiten altijd worden uitgevoerd door, of in aanwezigheid van (tenminste) een vrijwilliger die in het bezit is van een VOG. Wij denken dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het vrijwilligersmanagement bij de vrijwilligersorganisatie dient te liggen. Het COA vindt dat vrijwilligersorganisaties dit niet altijd waarmaken en bijvoorbeeld verwachten dat het COA de begeleiding van de vrijwilligers (deels) voor zijn rekening neemt. De betrokken organisaties kunnen goede redenen hebben om van bovengenoemde taakverdeling af te wijken, bijvoorbeeld vanwege de kwetsbare positie van (minderjarige) bewoners. Juist in die gevallen is het van belang om precieze afspraken te maken over de taakverdeling: als het COA een grotere rol op zich neemt, dan moet dit goed worden belegd en moet er formatie worden vrijgemaakt.

Wat zijn grenzen aan de uitvoering van vrijwilligerswerk, in het algemeen en in het bijzonder bij het COA?

Hieronder bespreken we eerst de grenzen aan de uitvoering van vrijwilligerswerk door COA-vrijwilligers. Daarna kijken we naar de grenzen van vrijwillige inzet door (nieuwe) informele vrijwilligersorganisaties.

Tonkens et al., (2014) onderscheiden drie samenwerkingspatronen tussen vrijwilligers en professionals, die van elkaar verschillen in de mate waarin vrijwilligers taken van professionals overnemen, in beslissingsbevoegdheid van vrijwilligers, en in de mate van aanwezigheid van professionals. Deze drie patronen heten professionele, gedeelde en vrijwillige verantwoordelijkheid. In ons onderzoek hebben wij de samenwerking tussen beroepskrachten en COA-vrijwilligers gekenschetst als 'professionele verantwoordelijkheid': COA-vrijwilligers hebben vooral aanvullende taken (in dit geval de activering van bewoners), ze hebben weinig tot geen beslissingsbevoegdheid, en er is er bijna altijd een professional in de buurt. Hoewel in de praktijk COA-vrijwilligers soms meer ruimte krijgen of nemen, en de professional soms op afstand staat, concluderen wij dat de professionele verantwoordelijkheid voor de vrijwillige inzet op COA-locaties op zijn plaats is. De vrijwillige inzet is immers ten behoeve van personen die zich in een afhankelijke en kwetsbare positie bevinden en de activeringsactiviteiten die COA-vrijwilligers uitvoeren zijn medebepalend voor de leefbaarheid op de opvanglocatie en het welbevinden van bewoners. Het is passend dat het activeringsaanbod wordt uitgevoerd onder directe verantwoordelijkheid van het COA. Al eerder betoogden we dat het COA hierbij, meer dan nu het geval is, ruimte kan bieden aan en gebruik kan maken van de motivatie en specifieke positie van vrijwilligers.

Vanuit de maatschappij komt de roep om meer gebruik te maken van de bereidheid van burgers om iets voor vluchtelingen te doen enerzijds, en anderzijds om sneller te starten met de integratie van (kansrijke) asielmigranten. Op dit moment komt het leeuwendeel van de bereidwillige burgers niet aan de slag bij of via het COA. We hebben in dit onderzoek gezien dat het COA er niet op ingericht is om aan de vraag van vele nieuwe vrijwilligers te kunnen voldoen. De grens van het aantal vrijwilligers dat COA zelf onder de hoede kan nemen, is bereikt. Het COA is mede hierom gebaat bij samenwerking

met vrijwilligersorganisaties. Al eerder gaven we aan dat deze samenwerking op twee manieren een meerwaarde heeft: ten eerste om te kunnen voldoen aan de behoefte van burgers en vluchtelingen om elkaar te leren kennen en iets voor elkaar te kunnen betekenen. Ten tweede omdat deze vrijwilligers(organisaties) een grotere rol kunnen spelen bij de inburgering en integratie van statushouders in de opvang. Naar onze mening bepaalt de behoefte van vluchtelingen de grenzen van dit soort vrijwillige inzet: zij moeten zelf de afweging kunnen maken of zij betrokken willen zijn.

Wat is noodzakelijk om de meerwaarde van de inzet van vrijwilligers voor het COA zelf en voor bewoners en medewerkers te structureren en te borgen? Op welke manier zou dit kunnen?

Ook voor de beantwoording van deze vraag maken we een onderscheid tussen COA-vrijwilligers en (nieuwe) informele vrijwilligers(organisaties)

Borging meerwaarde inzet COA-vrijwilligers

Voor het borgen van de meerwaarde van vrijwilligers zijn verschillende aspecten van het vrijwilligersmanagement van belang. We weten dat er voor vrijwilligers een minimale set aan faciliteiten nodig is om optimaal te kunnen bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen. In het aanbieden van deze faciliteiten (in het bijzonder begeleiding en waardering) aan COA-vrijwilligers schiet het COA tekort. Ook om het vrijwilligerswerk bij het COA aantrekkelijk te laten blijven – ook in tijden van verminderde aandacht voor het vluchtelingenvraagstuk – is het van belang dat het COA landelijk en op de opvanglocaties samen met vrijwilligers werkt aan een nieuw vrijwilligersbeleid waarin de faciliteiten voor de vrijwillige inzet worden uitgebreid en concreet worden gemaakt. Het COA kan daarbij gebruikmaken van de kennis en ervaring bij organisaties in zorg en welzijn, waarin vrijwilligers ook onder professionele verantwoordelijkheid een steeds grotere rol vervullen bij het realiseren van de organisatiedoelstellingen.

Borging meerwaarde inzet (nieuwe) informele vrijwilligersorganisaties

Uit ons onderzoek is gebleken dat het inzetten van (nieuwe) informele vrijwilligers(organisaties) onder voorwaarden een meerwaarde kan hebben voor het COA en voor asielzoekers en statushouders in de opvang. Het inzetten van deze vrijwilligers komt tegemoet aan de maatschappelijke vraag naar mogelijkheden om iets voor vluchtelingen te kunnen betekenen. De meerwaarde van het inzetten van vrijwilligers van externe organisaties kan naar ons inzicht worden geborgd als het lukt om goede samenwerkingsafspraken te maken tussen het COA en de betreffende vrijwilligersorganisatie. Dit blijkt in de praktijk niet altijd eenvoudig, bijvoorbeeld omdat de vrijwilligers(organisatie) en het COA andere verwachtingen hebben van het doel van de vrijwillige inzet of de taakverdeling. Bij het COA staat de verantwoordelijkheid voor de bewoners voorop. Hierdoor zal het COA zich er terecht altijd van willen verzekeren dat bewoners niet in onveilige situaties belanden. Samenwerkingsafspraken dienen ten minste in te gaan op deze kwestie. Al eerder gaven we aan dat wij vinden dat de verplichte VOG voor vrijwilligers hiervoor een passend middel is.

Naast de verantwoordelijkheidsverdeling verdient de taakverdeling meer aandacht in de samenwerking tussen het COA en vrijwilligersorganisaties. Op dit moment heeft het COA de ervaring dat het soms een groter deel van de organisatie rondom en begeleiding van deze vrijwilligers voor zijn rekening neemt dan is afgesproken. Dit komt vooral voor bij samenwerking met *nieuwe,* informele vrijwilligersorganisaties. Dit is deels op te lossen door gezamenlijk de mogelijke risico's in beeld te brengen, iets waarvoor nu niet altijd genoeg tijd wordt genomen. Verder kan het COA afwegen of de voorgestelde activiteit bijdraagt aan de eigen activeringsdoelstelling. Als dit het geval is, kan het COA besluiten toch een grotere rol te spelen. Hiervoor dient het dan wel voldoende tijd en middelen te oormerken.

Tot slot kan de meerwaarde van de inzet van (nieuwe) informele vrijwilligers(organisaties) worden geborgd door duidelijk te maken in hoeverre het COA kan bijdragen aan doelstellingen van anderen/ andere organisaties. Dit geldt bijvoorbeeld voor de wens van bewoners om actief te zijn buiten de opvanglocatie en kennis te maken met Nederlanders en voor de wens van burgers in de omgeving van de COA-locatie om iets voor vluchtelingen te betekenen. We zagen in ons onderzoek dat burgers en organisaties in dat opzicht vaak heel veel van het COA verwachten. Wat ons betreft kan het COA een grotere bijdrage aan deze doelstellingen leveren dan nu het geval is. Richtinggevend hierbij is de vaststelling dat deze doelstellingen niet behoren tot de kerntaken van het COA. Hierbij past een rol voor het COA als ketenpartner; het maatschappelijk middenveld is dan aan zet.

7 Literatuur

Bekkers, R., Wit, A. de, Hoolwerf, B., & Boezeman, E. (2015). Geven van tijd: vrijwilligerswerk; in: Schuyt, T., Gouwenberg, B. en Bekkers, R. (red.): Geven in Nederland 2015. Giften, nalatenschappen, sponsoring en vrijwilligerswerk (hoofdstuk 6); Amsterdam: Reed Business Education.

Bochove, M. van, Tonkens, E., & Verplanke, L. (2014). Kunnen we dat (niet) aan vrijwilligers overlaten? Platform31, Universiteit van Amsterdam en Universiteit voor Humanistiek.

Centraal Orgaan opvang asielzoekers, Coeckelberg, G. (2015). Beleidskader externe vrijwilligers.

Dekker, P. & de Hart, J. (red.). (2009). Vrijwilligerswerk in meervoud. Civil society en vrijwilligerswerk. Den Haag: SCP.

Gaag, R. van der & Klein, M. van der (2012). Tien cases uit de pedagogische civil society: professionals en vrijwilligers werken samen. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Gast, W.J., Hetem, R., & Wilbrink, I. (red.). (2009). Basisboek vrijwilligersmanagment. Werven, sturen en motiveren. Bussum: Uitgeverij Coutinho.

Gruijter, M. de, Rietveld, T. & Razenberg, I. (2016). Mensen zoals jij en ik. Burgers aan het woord over het vluchtelingenvraagstuk. Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving.

Gruijter, M. de, Tan, S., & Pels, T. (2009). De Frontlinie versterken: Vernieuwende initiatieven in het voorportaal van de jeugdzorg. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Gruijter, M. de, Mak, J., Dogan, G., & Pels, T. (2007). Een sterke schakel. Verankering van paraprofessionele functies voor allochtone vrouwen. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Hollands, M.A.E., (2006). Leren uit de ontmoeting. Nederlanders in contact met asielzoekers en vluchtelingen. Amsterdam: Amsterdam Institute for Social Science Research (AISSR), Universiteit van Amsterdam.

Klein, M. van der, & Schöne, J. (2015). Mentorprojecten en de lokale jeugdzorg. Tips voor managers en bestuurders van mentorprojecten. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Klein, M. van der, et al. (2012, 2015 tweede herziene druk). Handreiking Vrijwilligers tegen ouderenmishandeling: 4 delen: Interactieve versie vrijwilligers tegen ouderenmishandeling; Pakket 1, Praktijkhulp voor vrijwilligers; Pakket 2, Leidraad voor lokaal bestuur; Pakket 3, Achtergrondinformatie. Den Haag: Ministerie van VWS.

Klein, M. van der, Los, V., & Verwijs, R. (2013). In veilige handen met gratis VOG: Evaluatieonderzoek integriteitinstrumenten ter voorkoming van seksueel overschrijdend gedrag in het vrijwilligerswerk. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Klein, M. van der, Stavenuiter, M. & Smits van Waesberghe, E. (2013). Het begint bij de burger. Dilemma's van gemeenten bij initiatieven van burgers in zorg en welzijn. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Klein, M. van der. (2012). Genoeg geflirt met de burger, nu werken aan de relatie met vrijwilligersorganisaties! In H. Jumelet & J. Wenink (red.), Zorg voor onszelf? Eigen kracht van jeugdigen, opvoeders en omgeving, grenzen en mogelijkheden voor beleid en praktijk (pp. 140-147). Amsterdam: SWP (http://zorgvooronszelf.swpbook.com/).

Klein, M. van der, Bulsink, D., & Gaag, R. van der. (2012). Pedagogische civil society voor beginners: Hoe professionals en vrijwilligers goed kunnen samenwerken rond jeugd en gezin. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Klein, M. van der, & Oudenampsen, D. (2010). Lokale coördinatie: de onmisbare schakel: Adviezen aan vrijwilligersorganisaties in zorg en welzijn. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Meijs, L., Bridges Karr, L., Baren, L. van., (2011). Vrijwilligerswerk = matchmaking 'vrijwilligers zijn geen lego.' Amsterdam: Erasmus centre for strategic philanthropy/ Linda Bridges-Karr Consultancy.

Mensink, W., Van den Berg, E., Ricciuti, E., Bauer, A., Eger, C., Navratil, J., Placier, K. (2016). Social innovation in community development. Deliverable 7.5 of the project: "Impact of the Third Sector as Social Innovation" (ITSSOIN), European Commission – 7th Framework Programme, Brussels: European Commission, DG Research.

NOV, Vereniging Nederlandse Organisaties voor Vrijwilligerswerk (2005). Zelfevaluatie. Hoe succesvol bent u met vrijwilligers? NOV-Keurmerk Vrijwillige inzet. Utrecht: Vereniging NOV.

Nienhuis, T., Hijnekamp, M.J.G., en Doelman-van Geest, H.A. (2011). Zorgvrijwilligers en mantelzorgers Een inventarisatie van ervaringen, succes- en faalfactoren en goede voorbeelden. Den Haag: Tympaan Instituut.

Oudenampsen, D., & Klein, M. van der. (met medewerking van Knegt, Y.) (2011). Leren van Elkaar in sport, zorg en welzijn: Kennisuitwisseling over werving en behoud van (nieuwe groepen) vrijwilligers. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Pels, T. (2009). De vrijwillige inzet van nieuwe Nederlanders. In: P. Dekker & J. de Hart (red.), Vrijwilligerswerk in meervoud. Civil society en vrijwilligerswerk 5, pp. 130-153. Den Haag: SCP.

Terra, W. (2013). Ontmoedigende en bemoedigende interacties tussen vrijwilligers en professionals en de invloed op de motivatie van vrijwilligers. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

Tonkens, E., Verplanke, L., Duyvendak, J.W. & Bochove, M. van. (2014). Conclusies en aanbevelingen: wanneer werkt vrijwilligerswerk?; In: Van Bochove, Tonkens en Verplanke: Kunnen we dat (niet) aan vrijwilligers overlaten? Platform31, Universiteit van Amsterdam en Universiteit voor Humanistiek; september 2014.

De Jong, B.J., Van Vianen, R.T. & Sondorp, J.E. (2016). Evaluatie Regeling Gratis VOG. Woerden: Adviesbureau Van Montfoort.

8 Bijlagen

8.1 Leden van de begeleidingscommissie

Voorzitter

Mevrouw prof. dr. E. Tonkens	Universiteit voor Humanistiek

Leden

De heer dr. F.W. Beijaard	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)
De heer drs. G. Kroese	Stichting BMP
De heer drs. R. Hetem	Movisie
De heer dr. E.J. Boezeman	UL- Faculteit der Sociale Wetenschappen
Mevrouw N. Hassani	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Mevrouw drs. A. van Dijk-Imhof	COA, tot december 2016
De heer A. Weert	COA vanaf december 2016

8.2 Deelnemerslijst expertmeeting

DEELNEMERSLIJST EXPERTMEETING "DO'S AND DONT'S BIJ DE VRIJWILLIGE INZET DOOR HET COA"

12-09-2016, 14.15u – 16.30u, Verwey-Jonker Instituut

Voorzitter: Marian van der Klein

Deelnemers	*Organisatie*
Dhr. Tom de Graaff	Unie van vrijwilligers Nederland
Dhr. Wisse de Vries	Freelance trainer en adviseur, voorheen bestuurslid NOV
Mw. Durkje Sybesma	Humanitas
Mw. Marjolein Bosch	Rode Kruis
Mw. Esther Droste	Rode Kruis
Mw. Geesje Werkman	Kerk in Actie
Dhr. Boudewijn Schaveling	Scouting Nederland (Heumensoord)
Dhr. Willem-Jan de Gast	Movisie
Dhr. Cees van de Bos	VIA Arnhem
Mw. Hanneke Schweitzer	VIA Arnhem
Mw. Marieke Stopel	Pharos
Dhr. Tiemen Zeldenrust	Present Nederland
Mw. Andrea van Dijk – Imhof	Centraal Orgaan opvang asielzoekers
Dhr. Joost van Alkemade	Directeur NOV

8.3 Topiclijsten voor interviews en format observaties

1. Topiclijst: Betaalde COA-medewerkers op locatie

Introductie onderzoek

Mijn naam is *naam invoegen*. Ik ben onderzoeker bij het Verwey-Jonker Instituut, een onafhankelijk onderzoeksbureau. Wij zijn door het COA en het WODC (Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum van het Ministerie van Veiligheid & Justitie) gevraagd om een onderzoek uit te voeren naar de inzet van vrijwilligers op COA-locaties.

Het COA is van mening dat vrijwilligers van grote waarde zijn voor de locaties. Door de verhoogde asielinstroom van de afgelopen tijd een grote toestroom van vrijwilligers ontstaan bij het COA. COA wil onderzoeken of en hoe het vrijwilligersbeleid bijgesteld moet worden.

In dit onderzoek spreken wij met COA-vrijwilligers, met betaalde COA-medewerkers, met bewoners van de asielzoekerscentra en met organisaties op of rond de locaties van het COA.

Het gesprek duurt ongeveer een uur. Uw deelname is anoniem. Dat betekent dat wij uw naam niet gebruiken in ons verslag.

Heeft u vragen of opmerkingen voor wij beginnen?

1. Introductie respondent en locatie

- Wat is uw functie? Welke taken voert u uit?
- Sinds wanneer werkt u bij het COA (en; in deze functie, op deze locatie)?
- Waarom bent u bij het COA gaan werken?
- Hoeveel bewoners wonen er op deze locatie?
    - Wat is de verhouding tussen het aandeel asielzoekers en het aandeel vergunninghouders?

2. Vrijwilligers op de locatie

In dit onderzoek maken we een onderscheid tussen vrijwilligers die zich individueel bij COA aanmelden en aan de slag gaan en vrijwilligers die 'in dienst' zijn bij een andere organisatie.

- Waarom werkt u op deze locatie met vrijwilligers?
- Hoeveel externe vrijwilligers werken er op deze locatie? Hoeveel daarvan zijn 'in dienst' bij COA en hoeveel zijn afkomstig van andere organisaties? Is het aantal vrijwilligers de afgelopen periode gestegen, wat was de grootte van deze stijging?
- Wat is de motivatie van de vrijwilligers om vrijwilligerswerk op de locatie te gaan doen? Is de motivatie de afgelopen jaren veranderd, hoe?
- Wat zijn kenmerken van vrijwilligers die op deze locatie werken (leeftijd, sekse maar ook breder; karakter, motivatie, (etnische) achtergrond)? Verschillen "COA-vrijwilligers" van andere vrijwilligers die op deze locatie actief zijn? Zo ja, hoe?
- Hoe lang blijven COA-vrijwilligers over het algemeen vrijwilliger? Is hier een verandering in te zien? Zo ja; welke implicaties heeft dat? Zijn er eisen omtrent de duur van de inzet?

3. Vrijwilligersbeleid

- Bent u bekend met het (in 2015 vernieuwde) landelijk beleidskader vrijwilligers? Hoe heeft u hiervan gehoord?

Voor een goed verloop van het gesprek, is het belangrijk om nog even de belangrijkste punten in het landelijk beleidskader te schetsen:

In het nieuwe landelijke beleidskader is vastgelegd dat alle vrijwilligerswerk bij het COA gericht moet zijn op het *activeren* van bewoners. Activering heeft een multifunctioneel karakter waarbij het uiteindelijke doel is om zelfredzaamheid en participatie van asielzoekers te vergroten en het sociaal isolement te doorbreken.

Als uitgangspunten voor vrijwilligersbeleid stelt het COA dat het vrijwilligerswerk een meerwaarde moet zijn voor de vrijwilliger en locatie, dat het moet passen binnen de visie

van het COA, dat de veiligheid van bewoners voorop dient te staan en dat eerst gekeken moet worden of een vacature door een bewoner zelf vervuld kan worden.

Daarnaast vindt het COA het belangrijk dat er draagvlak is en blijft voor de aanpak en dienstverlening van het COA. Vrijwilligers spelen hierbij een belangrijke rol als ambassadeur.

- Hoe vertalen jullie het beleidskader vrijwilligers naar de uitvoeringspraktijk?
  - Wat zijn de speerpunten van het vrijwilligersbeleid op de locatie? (*NB: indien lokaal beleid beschreven is, vragen of we dit mogen ontvangen).*
  - Hoe verhoudt dit zich tot het landelijk beleidskader?
  - Welke rol speelt de lokale context? Op welke manier?
- Wat zijn in uw ogen de sterke en mogelijk zwakke punten van het landelijk beleidskader?
  - Welke veranderingen zijn er (eventueel) nodig. Waarom?
- Wat vindt u belangrijk m.b.t. een toekomstig vrijwilligersbeleid, zowel op het landelijke niveau, als in uw locatie?

In de gedragscode van het COA staat dat professionals en bewoners een zakelijke relatie met elkaar aan gaan, waarbij een professionele afstand van belang is. De gedragscode geldt ook voor vrijwilligers.

- Hoe wordt deze gedragscode op deze locatie gehandhaafd? Wordt de code aan nieuwe vrijwilligers gepresenteerd? Wordt de code door nieuwe vrijwilligers ondertekend? Wat betekent de gedragscode op deze locatie/in de praktijk? Is de code vertaald in concrete (gedrags)regels? Welke zijn dit?
- Wordt deze gedragscode met vrijwilligers besproken?
  - Hoe staan de vrijwilligers tegenover deze gedragscode?
  - Wij hebben begrepen dat vrijwilligers het soms moeilijk vinden om de gevraagde professionele afstand te bewaren t.o.v. de bewoners. Wat zijn de ervaringen hiermee op deze locatie? Wat zijn consequenties als vrijwilligers de gedragscode niet respecteren/volgen?
  - Hoe vindt u dat de afstand tussen vrijwilliger en bewoner zou moeten zijn? Waarom?
  - Moet deze hetzelfde zijn als tussen betaalde medewerker en bewoner? Waarom wel/niet?
  - Zijn er veranderingen nodig in de gedragscode voor vrijwilligers. Waarom wel/niet?
- In het landelijk beleidskader staat dat elke vrijwilliger moet beschikken over een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG). Hoe is dit op uw locatie geregeld? Wat gaat goed / zijn er knelpunten en zo ja, welke?
  - Lukt het in der praktijk om van alle vrijwilligers een VOG te krijgen? (Ook bijvoorbeeld van mensen die eenmalig of kortdurend vrijwilligerswerk doen?) Hoe gaat u hiermee om?
  - Uit onderzoek weten we dat er bij vrijwilligers weerstand kan bestaan tegen het aanvragen een VOG. Speelt dit op deze locatie en hoe gaat u hiermee om?
  - Hebben de vrijwilligers van andere organisaties die werken op deze locatie in de praktijk ook een VOG? Hoe wordt dit geregeld / gehandhaafd?
  - Vindt u dat alle vrijwilligers altijd een VOG moeten hebben? Is er nog onderscheid in type activiteiten te maken? Zijn er andere oplossingen mogelijk (om veiligheid van bewoners te garanderen en risicoaansprakelijkheid te voorkomen)?

4. Taken vrijwilligers

- Welke taken/activiteiten voeren de vrijwilligers uit?
  - Hoe vaak wordt elk type activiteit uitgevoerd? En door welke vrijwilligers (van COA of van andere organisaties?)
- Sluiten de activiteiten/taken van vrijwilligers aan bij de doelstelling 'activering van bewoners'? Waarom wel/niet? Op welke manier?
- Welk taken kunnen absoluut WEL en absoluut NIET door vrijwilligers worden uitgevoerd en waarom?
- Zijn er voldoende vrijwilligers om alle geschikte taken op deze locatie uit te voeren en zo niet, welke taken/activiteiten blijven nu liggen?

5. Eisen en faciliteiten vrijwilligers

Ik wil nu enkele vragen stellen over de eisen die aan vrijwilligers gesteld worden en aan de faciliteiten die hen worden aangeboden.

- Welke eisen stelt u aan vrijwilligers, bijvoorbeeld ten aanzien van hun beschikbaarheid?
- Over welke competenties en ervaring moeten vrijwilligers beschikken die op deze locatie willen werken? Hoe worden deze in kaart gebracht en eventueel getoetst?
- Zouden vrijwilligers volgens u ambassadeurs van COA moeten zijn? Zo ja / nee: waarom? Hoe werkt dit in de praktijk?
- Welke faciliteiten worden op de locatie aangeboden aan vrijwilligers? (*Open vragen, daarna specifiek vragen onderstaande zaken (voor zover niet al besproken*):
  - Trainingen/deskundigheidsbevordering
  - Deelname aan personeelsuitjes / bijeenkomsten
  - Onkostenvergoeding
- Worden deze faciliteiten structureel aangeboden, of incidenteel / op verzoek van vrijwilliger?
- Wie begeleidt de vrijwilligers op deze locatie?
  - Hoe ziet deze begeleiding eruit? Hoe vaak?
  - Is er een inwerkperiode?
  - Is er sprake van werkoverleg?
  - Functioneringsgesprekken
  - Het geven van feedback op het functioneren
  - Evaluatiemomenten
- Worden deze onderdelen van begeleiding structureel aangeboden of incidenteel / op verzoek van vrijwilliger?
- Hoe wordt blijk gegeven van waardering voor de inzet van vrijwilligers?

6. Samenwerking/taakverdeling vrijwilligers en betaalde medewerkers

- Hoe is de samenwerking tussen betaalde medewerkers en vrijwilligers?
  - Taakverdeling; welke taken worden (altijd) door betaalde medewerkers uitgevoerd en welke door vrijwilligers? Welke taken kan een vrijwilliger nooit doen. Is dit helder? Is er sprake van overlap? Hoe wordt hiermee omgegaan?
  - Verantwoordelijkheden; welke verantwoordelijkheden liggen bij betaalde medewerkers en welke bij vrijwilligers? Kan er sprake zijn van een gedeelde verantwoordelijkheid en hebben vrijwilligers beslissingsbevoegdheid? Zo ja; waarom en waarover? Zo nee; waarom niet?
  - Samenwerking; zijn betaalde medewerkers aanwezig als vrijwilligers hun taken uitvoeren? Zijn er overleg- en afstemmingsmomenten (waarover)? Wat zijn succesfactoren en knelpunten aan de samenwerking?

7. Samenwerking met andere organisaties

- Met welke andere organisaties (zoals het Rode Kruis, VluchtelingenWerk, Stichting de Vrolijkheid etc.) werken jullie samen?
- Hoe is de samenwerking tot stand gekomen?
  - Wat zijn knelpunten in de samenwerking, wat zijn succesfactoren?
- Is er sprake van taakverdeling/ specialisatie/ overlap/ doublures/ omissies tussen de vrijwillige activiteiten/ taken vanuit het COA en de (beoogde) activiteiten van andere organisaties?
  - Welke? Wat is er gedaan om tot afstemming te komen of wat zijn mogelijke oplossingen?
- Wat zijn volgens u sterk en zwakke punten van de samenwerkende organisaties (inclusief COA) waarmee rekening moet worden gehouden?
- Wat gebeurt er buiten de locatie door vrijwilligersorganisaties en welke relaties heeft dat met de activiteiten in de locatie? Wat gaat goed, wat kan beter? Wie zou de coördinatie/ afstemming tussen deze typen activiteiten voor rekening kunnen/moeten nemen?
- Welke toekomstplannen zijn er m.b.t. de samenwerking? Hoe zou deze er volgens u uit moeten zien? Waarom?

8. Taakverdeling vrijwilligers en bewoners

- Hoe verhouden de activiteiten die externe vrijwilligers uitvoeren zich tot de activiteiten die bewoners uitvoeren?
    - Is de taakverdeling helder?
    - Welke taken liggen bij bewoners en welke bij vrijwilligers? Waarom?
    - Hoe wordt bepaalde wie welke taak uitvoert?
    - Wat zijn knelpunten en succesfactoren hierin?
- Worden er taken samen door vrijwilligers en bewoners uitgevoerd?
    - Welke taken zijn dit?
    - Welke taken zijn geschikt om door bewoners en vrijwilligers uitgevoerd te worden?

In het 'beleidskader externe vrijwilligers' staat dat activiteiten ten bate van activering in eerste plaats door de bewoners zelf uitgevoerd moeten worden.

- Hoe gaat dit in de praktijk? Waarom?

9. Toekomst

- Het aantal COA-vrijwilligers is het afgelopen jaar zeer sterk toegenomen.
    - Ziet u veranderingen in het type vrijwilliger dat zich bij COA meldt, bijvoorbeeld personen die meer kortdurend of ad hoc een bijdrage willen leveren? Hoe gaat u hier mee om? Lukt het COA om nieuwe typen vrijwilligers aan zich te binden?
    - Verwacht u dat het aantal vrijwilligers blijvend hoger zal zijn? Waarom wel / niet?
    - Verwacht u dat het aantal vrijwilligers zal toenemen de komende tijd? Waarom wel / niet?
    - Welke implicaties heeft de groei van de aantallen vrijwilligers voor het vrijwilligersbeleid en vrijwilligersmanagement?
        - Zijn er aanpassingen/oplossingen nodig? Welke?

10. Afsluiting

Dit waren mijn vragen.

- Zijn er nog zaken die wij niet besproken hebben, of dingen die u wil toevoegen?
- Hoe vond u het interview?

2. Topiclijst: COA-vrijwilligers

Introductie onderzoek

Mijn naam is *naam invoegen*. Ik ben onderzoeker bij het Verwey-Jonker Instituut, een onafhankelijk onderzoeksbureau. Wij zijn door het COA en het WODC (Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum van het Ministerie van Veiligheid & Justitie) gevraagd om een onderzoek uit te voeren naar de inzet van vrijwilligers op COA-locaties.

Het COA is van mening dat vrijwilligers van grote waarde zijn voor de locaties, en zij willen weten hoe zij het vrijwilligerswerk zo goed mogelijk kunnen vormgeven. Deze vraag dringt zich extra op, nu vele vrijwilligers zich melden bij het COA.

In dit onderzoek spreken wij met COA-vrijwilligers, met betaalde COA-medewerkers, met bewoners van de asielzoekerscentra en met vrijwilligersorganisaties op of rond de locaties van het COA.

Wij willen graag met u spreken omdat u als vrijwilliger actief bent bij het COA. Het gesprek duurt ongeveer een uur. Uw deelname is anoniem. Dat betekent dat wij uw naam niet gebruiken in ons verslag.

Heeft u vragen of opmerkingen voor wij beginnen?

1. Motivatie vrijwilligerswerk

- Sinds wanneer werkt u als vrijwilliger voor het COA?
- Op welke locatie werkt u? Heeft u ook op andere locaties gewerkt?
- Wat is voor u de reden (of redenen) dat u als vrijwilliger bij het COA bent gaan werken?
    - Was er een specifieke aanleiding?
    - Wat wilt u/ wilde u bereiken met uw vrijwilligerswerk? Waar wordt u door gedreven?
- Waarom bent u bij COA gaan werken en niet bijvoorbeeld bij een (andere) organisatie die zich bezighoudt met ondersteuning/hulp aan vluchtelingen?

2. Aanmelding als vrijwilliger

- Hoe kwam u in contact met het COA? Waar heeft u zich aangemeld?
- Hebt u een sollicitatie/kennismakingsgesprek gehad? Hoe ging dit?
- Welke eisen stelde het COA voor u als vrijwilliger aan de slag kon? Wat vindt u van die eisen?
- Welke eisen zou het COA moeten stellen aan haar vrijwilligers? Waarom?
- Heeft COA u gevraagd een Verklaring Omrent het Gedrag (VOG) aan te vragen voordat u aan de slag ging als vrijwilliger? Hoe is dit gegaan en hoe heeft u dit ervaren?

3. Taken / activiteiten

- Wat houdt u werk als vrijwilliger bij het COA in?
- Richt u zich in uw werk of asielzoekers of vergunninghouders; asielzoekers die een (tijdelijke) verblijfsvergunning hebben gekregen?
- Komen de taken die u uitvoert overeen met wat u van tevoren verwacht had? Zo nee, waarom niet, hoe komt dat?
- Bent u tevreden met de taken/activiteiten die u momenteel uitvoert? Waarom? Zou u andere taken willen uitvoeren? Waarom?

4. Samenwerking met betaalde COA-medewerkers

- Hoe vaak werkt u samen met betaalde medewerkers van het COA?
  - Zijn er betaalde medewerkers aanwezig als u met uw taken/activiteiten bezig bent?).
  - Is er sprake van overleg en afstemming tussen u en betaalde medewerkers?
- Bent u tevreden over de samenwerking?
  - Wat gaat goed, wat zou in uw ogen beter kunnen?
- Is het duidelijk wat uw taken als vrijwilliger zijn, en wat betaalde medewerkers doen?
  - Wat (welke taken) doet u absoluut niet?
  - Wat (welke taken) doet u, wat niet 'mag'?
- Wat vindt u van de rolverdeling? Hoe zou volgens u de rolverdeling er idealiter uitzien?
- Wie neemt de beslissingen? Welke verantwoordelijkheden krijgt u? Heeft u teveel of te weinig verantwoordelijkheden? En waarom?
- In hoeverre voelt u zich gewaardeerd door de betaalde medewerkers en de organisatie als geheel?

5. Begeleiding

- Is er iemand bij het COA die u begeleid? Zo nee, waarom niet? Zou u een begeleider willen hebben? Op welke momenten?
- Zo ja: Wat houdt de begeleiding in?
  - Hoe vaak?
  - Waarover?
  - Is er voldoende ruimte voor begeleiding? Worden uw vragen snel beantwoord?
  - Wat zijn goede en wat zijn verbeterpunten van de begeleiding?

6. Faciliteiten

- Wat vindt u van de faciliteiten (o.a. arbeidsvoorwaarden, en werkruimte) die het COA u biedt?
  - Bent u tevreden met de vergoedingen etc.
  - Bent u tevreden over de veiligheid en weet u wat u moet doen als u een incident ziet/meemaakt?
  - Hebt u voldoende middelen om uw activiteiten uit te voeren? Waarom wel / niet? Welke oplossingen ziet u hiervoor?
- In hoeverre bent u tevreden over de faciliteiten die COA u biedt om uw vrijwilligerswerk uit te voeren? Lukt het u om met uw vrijwilligerswerk bij COA uw ambities te realiseren? Zo ja hoe, zo nee: waarom niet?

7. Samenwerking en contacten met bewoners

- Is er op de locatie waar u werkt, sprake van vrijwilligerswerk dat bewoners uitvoeren?
  - Welke taken voeren bewoners uit?
  - Is er overlap tussen de taken die bewoners uitvoeren en de taken die u (en andere vrijwilligers) uitvoeren? Zo ja; welke overlap? En; wat vindt u hiervan?
- Welke taken moeten volgens u door vrijwilligers uitgevoerd worden, welke taken kunnen samen door vrijwilligers en bewoners opgepakt worden, en welke taken moeten door bewoners uitgevoerd worden? Waarom?
- Werkt u samen met bewoners? Wat zijn goede en minder goede ervaringen hiermee?
  - Hoe zou de samenwerking tussen bewoners en u (en andere externe vrijwilligers) eruit moeten zien?
- Weet u of u of uw taken/activiteiten aansluiten bij de behoeften van bewoners? Waarom wel/niet? Houdt u hier rekening mee? Op welke manier?

In de gedragscode van het COA staat dat professionals en bewoners een zakelijke relatie met elkaar aan gaan, waarbij een professionele afstand van belang is.

- Kent u de gedragscode van het COA?
  - Wat vindt u van de gedragscode? Heeft u deze moeten onderschrijven/ondertekenen?
  - Hoe vindt u dat de afstand tussen u en de bewoners zou moeten zijn? Waarom?
- Hoe zou u uw contact met de bewoners omschrijven? (Afstandelijk versus betrokken). Bent u tevreden over uw contact met bewoners? Waarom wel/niet?

8. Samenwerking met andere organisaties

- Werkt u samen met vrijwilligers of betaalde krachten van andere organisaties?
  - Zo ja; hoe ziet die samenwerking eruit? Is er sprake van een duidelijke rolverdeling? Is er overlap met uw vrijwilligerswerk? Gaat het om samenwerking binnen deze locatie en/of om samenwerking met vrijwilligers(organisaties) buiten deze locatie?
  - Wat zijn goede en negatieve ervaringen? Hoe zou de samenwerking er idealiter uitzien?
  - Wat kunt u leren, of heeft u geleerd van vrijwilligers of betaalde krachten van andere organisaties?
  - Zo nee; waarom niet? Zou u willen samenwerken met vrijwilligers of betaalde krachten van andere organisaties? Op welke manier (taakverdeling etc.)? Wat zou hier een toegevoegde waarde van zijn?
- Zijn er volgens u voldoende vrijwilligers actief op deze locatie? Zo nee, welk type activiteit wordt in uw ogen nu nog niet of in onvoldoende mate aangeboden? Door wie (welk type vrijwilliger/vrijwilligersorganisatie) zouden deze activiteiten het beste kunnen worden uitgevoerd?

9. Waarde van vrijwilligerswerk

- Wat is volgens uw de waarde van uw vrijwilligerswerk?
  - Voor uzelf
  - Voor de bewoners
  - Voor het COA
  - …
- Bent u hier tevreden mee? Waarom wel / niet?
  - Komt het overeen met uw verwachtingen?
  - Wat maakt dat u trots of tevreden naar huis gaat als u hier gewerkt heeft?
- Bent u, over het algemeen, tevreden met het vrijwilligerswerk dat u uitvoert? Wat zijn positieve en negatieve ervaringen? Wat zou beter kunnen en welke oplossingen ziet u hiervoor?
- Voelt u zich een ambassadeur van het COA? Waarom wel, niet?
- Wat zou voor u (een) reden zijn om te stoppen met vrijwilligerswerk bij COA?

10. *Afsluiting*

Dit waren mijn vragen.

- Zijn er nog zaken die wij niet besproken hebben, of dingen die u wil toevoegen?
- Hoe vond u het interview?

3. Topiclijst: Betaalde medewerkers van andere organisaties op/rond COA-locaties

Introductie onderzoek

Mijn naam is *naam invoegen*. Ik ben onderzoeker bij het Verwey-Jonker Instituut, een onafhankelijk onderzoeksbureau. Wij zijn door het COA en het WODC (Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum van het Ministerie van Veiligheid & Justitie) gevraagd om een onderzoek uit te voeren naar de inzet van externe vrijwilligers op COA-locaties.

Het COA is van mening dat vrijwilligers van grote waarde zijn voor de locaties. Door de verhoogde asielinstroom van de afgelopen tijd een grote toestroom van vrijwilligers ontstaan bij het COA. COA wil onderzoeken of en hoe het vrijwilligersbeleid bijgesteld moet worden.

In dit onderzoek spreken wij met COA-vrijwilligers, met betaalde COA-medewerkers, met bewoners van de asielzoekerscentra en met organisaties op of rond de locaties van het COA.

Het gesprek duurt ongeveer een uur. Uw deelname is anoniem. Dat betekent dat wij uw naam niet gebruiken in ons verslag.

Heeft u vragen of opmerkingen voor wij beginnen?

1. Introductie respondent

- Wat is uw functie? Welke taken voert u uit?
- Sinds wanneer werkt u bij uw organisatie en waarom bent u daar gaan werken?
- Sinds wanneer bent u actief op deze locatie?

2. Activiteiten

- Waarom werkt u organisatie met vrijwilligers?
- Welke activiteiten voert uw organisatie uit voor bewoners van de COA-locaties? Hoeveel vrijwilligers en betaalde krachten zijn hierbij betrokken?
    - Sinds wanneer?
    - Worden de activiteiten door vrijwilligers of betaalde medewerkers uitgevoerd?
    - Wat is verhouding tussen inzet vrijwilligers versus betaalde medewerkers?
- Is er sprake van taakverdeling tussen de activiteiten van de “COA-vrijwilligers” (die in dienst zijn bij COA) en die van u / uw organisatie?
    - Is er sprake van overlap?
    - Hoe is de taakverdeling tot stand gekomen? Wat zijn hierin knelpunten? Wat gaat hierin goed?
    - Hoe zou de taakverdeling er volgens u uit moeten zien? (Welke activiteiten zouden waar belegd moeten zijn?) Waarom?
        - Ziet u hier mogelijkheden voor? Onder welke randvoorwaarden?
- Zijn er volgens u voldoende vrijwilligers actief op deze locatie? Zo nee, welk type activiteit wordt in uw ogen nu nog niet of in onvoldoende mate aangeboden? Door wie (welk type vrijwilliger/vrijwilligersorganisatie) zouden deze activiteiten het beste kunnen worden uitgevoerd?

3. Samenwerking

- Hoe is de samenwerking met het COA tot stand gekomen (landelijk, op deze locatie)?
- Hoe krijgt de samenwerking in de praktijk op deze locatie gestalte? Gemaakte afspraken, samenwerking van dag tot dag? Wat zijn knelpunten in de samenwerking en wat zijn succesfactoren?
    - Hoe is de samenwerking met betaalde medewerkers? Wat gaat goed, wat kan beter?
    - Hoe is de samenwerking met COA-vrijwilligers? Wat gaat goed, wat kan beter?
    - Hoe verloopt de afstemming van activiteiten? Wat gaat goed, wat kan beter?
    - Is er sprake van taakverdeling/ specialisatie/ overlap/ doublures/ omissies tussen de vrijwillige activiteiten van uw vrijwilligers en de COA-vrijwilligers? Welke? Wat is er gedaan om tot afstemming te komen of wat zijn mogelijke oplossingen?
- Wat zijn volgens u sterk en zwakke punten van de samenwerkende organisaties (inclusief uw eigen organisatie) waarmee rekening moet worden gehouden?
- Wat gebeurt er buiten de locatie door vrijwilligersorganisaties en welke relaties heeft dat met de activiteiten in de locatie? Wat gaat goed, wat kan beter? Wie zou de coör-

dinatie/ afstemming tussen deze typen activiteiten voor rekening kunnen/moeten nemen?

- Welke toekomstplannen zijn er m.b.t. de samenwerking? Hoe zou deze er volgens u uit moeten zien? Waarom?

4. Beleid COA

- Het COA stelt eisen aan de betaalde en vrijwillige COA-medewerkers. Zo moeten alle medewerkers een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) hebben en de COA-gedragscode ondertekenen.
    - Geldt dit ook voor uw vrijwilligers? (Vanuit uw eigen organisatie en/of omdat uw vrijwilligers actief zijn in een COA-locatie?) Hoe is dit geregeld? Wat vindt u hiervan?

In de gedragscode van het COA staat dat professionals en bewoners een zakelijke relatie met elkaar aan gaan, waarbij een professionele afstand van belang is.

- Deze gedragscode geldt wat COA betreft ook voor vrijwilligers. Hoe staat uw organisatie hier tegenover? Hoe werkt dit in de praktijk? Hoe zou u het contact van uw vrijwilligers met bewoners typeren (zakelijk versus meer betrokken)?
- Heeft uw eigen organisatie een gedragscode (of iets dergelijks)? Zo ja, Wat houdt deze in?
    - Komt deze overeen met de gedragscode van het COA? Op welke punten wel/niet? Wat vindt u hiervan?

5. Leren van het vrijwilligersbeleid van andere organisaties

Een van de doelen van dit onderzoek is dat het COA kan leren van ervaringen van andere organisaties met vrijwilligerswerk ten behoeve van vluchtelingen. Daarom wil ik u graag een aantal vragen stellen over het vrijwilligersbeleid- en vrijwilligersmanagement van uw eigen organisatie. Daarna zal ik u vragen welke van deze ervaringen in uw ogen ook voor COA relevant kunnen zijn.

- Welke eisen stelt u aan vrijwilligers, bijvoorbeeld ten aanzien van hun beschikbaarheid?
- Over welke competenties en ervaring moeten vrijwilligers beschikken die bij uw organisatie willen werken? Hoe worden deze in kaart gebracht en eventueel getoetst?
- Zouden vrijwilligers volgens u ambassadeurs van uw organisatie moeten zijn? Zo ja / nee: waarom? Hoe werkt dit in de praktijk?
- Welke faciliteiten worden door uw organisatie aangeboden aan vrijwilligers? (*Open vragen, daarna specifiek vragen onderstaande zaken (voor zover niet al besproken*):
    - Trainingen/deskundigheidsbevordering
    - Deelname aan personeelsuitjes / bijeenkomsten
    - Onkostenvergoeding
    - …
- Worden deze faciliteiten structureel aangeboden, of incidenteel / op verzoek van vrijwilliger?
- Wie begeleidt uw vrijwilligers op deze locatie?
    - Hoe ziet deze begeleiding eruit? Hoe vaak?
    - Is er een inwerkperiode?
    - Is er sprake van werkoverleg?
    - Functioneringsgesprekken
    - Het geven van feedback op het functioneren
    - Evaluatiemomenten
- Worden deze onderdelen van begeleiding structureel aangeboden of incidenteel / op verzoek van vrijwilliger?
- Hoe wordt in uw organisatie blijk gegeven van waardering voor de inzet van vrijwilligers?
- Uit onderzoek weten we dat er bij vrijwilligers weerstand kan bestaan tegen het aanvragen een VOG. Speelt dit in uw eigen organisatie en hoe gaat u hiermee om?
- Wij hebben begrepen dat vrijwilligers het soms moeilijk vinden om voldoende afstand te bewaren t.o.v. de bewoners. Wat zijn de ervaringen hiermee van uw orga-

nisatie? Hoe gaat u hier mee om? Hoe vindt u dat de afstand tussen vrijwilliger en bewoner zou moeten zijn? Waarom?

- Op welke punten zou het COA in uw ogen kunnen leren van het vrijwilligersbeleid van uw organisatie en waarom?

6. Toekomst

- Het aantal COA-vrijwilligers is het afgelopen jaar zeer sterk toegenomen.
    - Ziet u veranderingen in het type vrijwilliger dat zich bij u meldt, bijvoorbeeld personen die meer kortdurend of ad hoc een bijdrage willen leveren? Hoe gaat u hier mee om? Lukt het uw organisatie om nieuwe typen vrijwilligers aan zich te binden?
    - Verwacht u dat het aantal vrijwilligers blijvend hoger zal zijn? Waarom wel / niet?
    - Verwacht u dat het aantal vrijwilligers zal toenemen de komende tijd? Waarom wel / niet?
    - Welke implicaties heeft de groei van de aantallen vrijwilligers voor het vrijwilligersbeleid en vrijwilligersmanagement?
        - Zijn er aanpassingen/oplossingen nodig? Welke?

7. Afsluiting

Dit waren mijn vragen.

- Zijn er nog zaken die wij niet besproken hebben, of dingen die u wil toevoegen?
- Hoe vond u het interview?

4. Topiclijst: Vrijwillige medewerkers andere organisaties op/rond COA-locaties

Introductie onderzoek

Mijn naam is *naam invoegen*. Ik ben onderzoeker bij het Verwey-Jonker Instituut, een onafhankelijk onderzoeksbureau. Wij zijn door het COA en het WODC (Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum van het Ministerie van Veiligheid & Justitie) gevraagd om een onderzoek uit te voeren naar de inzet van externe vrijwilligers op COA-locaties.

Het COA is van mening dat vrijwilligers van grote waarde zijn voor de locaties. Door de verhoogde asielinstroom van de afgelopen tijd een grote toestroom van vrijwilligers ontstaan bij het COA. COA wil onderzoeken of en hoe het vrijwilligersbeleid bijgesteld moet worden.

In dit onderzoek spreken wij met COA-vrijwilligers, met betaalde COA-medewerkers, met bewoners van de asielzoekerscentra en met organisaties op of rond de locaties van het COA.

Het gesprek duurt ongeveer een uur. Uw deelname is anoniem. Dat betekent dat wij uw naam niet gebruiken in ons verslag.

Heeft u vragen of opmerkingen voor wij beginnen?

1. Introductie respondent en organisatie

- Bij welke organisatie doet u vrijwilligerswerk? Hoe lang doet u dit al?
- Wat is uw functie?
- Wat is voor u de reden (of redenen) dat u als vrijwilliger bent gaan werken?
    - Was er een specifieke aanleiding?
    - Wat wilt u/ wilde u bereiken met uw vrijwilligerswerk? Waar wordt u door gedreven?
- Waarom bent u vrijwilliger geworden bij uw organisatie en niet bijvoorbeeld bij het COA zelf?

2. Taken en activiteiten

- Welke activiteiten voert uw organisatie uit voor bewoners van de COA-locaties?
    - Sinds wanneer?
    - Worden de activiteiten door vrijwilligers en/of betaalde medewerkers uitgevoerd?
        - Wat is verhouding tussen inzet vrijwilligers versus betaalde medewerkers?
- Wat houdt u werk als vrijwilliger op deze locatie in?
- Komen de taken die u uitvoert overeen met wat u van tevoren verwacht had? Zo nee, waarom niet, hoe komt dat?

- Bent u tevreden met de taken/activiteiten die u momenteel uitvoert? Waarom? Zou u andere taken willen uitvoeren? Waarom?
- Is er sprake van taakverdeling tussen de activiteiten van de "COA-vrijwilligers" (die in dienst zijn bij COA) en die van u / uw organisatie?
    - Is er sprake van overlap?
    - Hoe is de taakverdeling tot stand gekomen? Wat zijn hierin knelpunten? Wat gaat hierin goed?
    - Hoe zou de taakverdeling er volgens u uit moeten zien? (Welke activiteiten zouden waar belegd moeten zijn?) Waarom?
        - Ziet u hier mogelijkheden voor? Onder welke randvoorwaarden?
- Zijn er volgens u voldoende vrijwilligers actief op deze locatie? Zo nee, welk type activiteit wordt in uw ogen nu nog niet of in onvoldoende mate aangeboden? Door wie (welk type vrijwilliger/vrijwilligersorganisatie) zouden deze activiteiten het beste kunnen worden uitgevoerd?

3. Samenwerking

- Hoe is de samenwerking met het COA?
    - Hoe is de samenwerking met betaalde medewerkers? Wat gaat goed, wat kan beter?
    - Hoe is de samenwerking met COA-vrijwilligers? Wat gaat goed, wat kan beter?
    - Hoe verloopt de afstemming van activiteiten? Wat gaat goed, wat kan beter?
- In hoeverre bent u tevreden over de faciliteiten die uw eigen organisatie en COA u bieden om uw vrijwilligerswerk uit te voeren? Lukt het u om met uw vrijwilligerswerk op deze locatie uw ambities te realiseren? Zo ja hoe, zo nee: waarom niet?

4. Beleid COA

- Het COA stelt eisen aan de betaalde en vrijwillige COA-medewerkers. Zo moeten alle medewerkers een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) hebben en de COA-gedragscode ondertekenen.
    - Geldt dit ook voor u? (Vanuit uw organisatie en/of omdat u actief bent in een COA-locatie?) Hoe is dit geregeld? Wat vindt u hiervan?

In de gedragscode van het COA staat dat professionals en bewoners een zakelijke relatie met elkaar aan gaan, waarbij een professionele afstand van belang is.

- Deze gedragscode geldt wat COA betreft ook voor vrijwilligers. Hoe staat u hier tegenover? Hoe werkt dit in de praktijk? Hoe zou u uw contact met bewoners typeren (zakelijk versus meer betrokken)?
- Heeft uw eigen organisatie een gedragscode (of iets dergelijks)? Zo ja, Wat houdt deze in?
    - Komt deze overeen met de gedragscode van het COA? Op welke punten wel/niet? Wat vindt u hiervan?

5. Afsluiting

Dit waren mijn vragen.

- Zijn er nog zaken die wij niet besproken hebben, of dingen die u wil toevoegen?
- Hoe vond u het interview?

5. Topiclijst: Bewoners COA-locaties

Introductie

Bedankt voor je deelname aan dit onderzoek. Mijn naam is *naam invoegen*. Ik ben van het Verwey Jonker Instituut, een onafhankelijk onderzoeksbureau. Wij voeren onderzoek uit naar de vrijwilligers op COA-locaties: wat organiseren vrijwilligers, wat organiseren bewoners, wat vinden bewoners van de activiteiten. Vrijwilligerswerk is werk dat iemand voor een ander doet zonder daarvoor betaald te worden. Dat kan werk voor één keer, een aantal keer, of voor een langere tijd zijn. De activiteiten komen ten goede aan mensen, die ondersteuning of hulp kunnen gebruiken.. Iemand kan vrijwilligerswerk doen voor vluchtelingen, bijvoorbeeld bij COA, of via een andere organisatie.

In dit onderzoek spreken wij met vrijwilligers, met COA-medewerkers en met bewoners.

Wij willen graag met jullie spreken over de activiteiten hier; wat wordt er georganiseerd, wat organiseer je zelf etc. Het is een open gesprek, je mag alles zeggen wat je wilt.

Het gesprek duurt ongeveer een uur. Jullie deelname is anoniem. Dat betekent dat wij jullie naam niet gebruiken in ons verslag.

Heb je vragen voor we beginnen?

1. Voorstelrondje

We willen beginnen met een voorstelrondje.

Aantal deelnemers:

- Leeftijd
- Land van herkomst
- Waarom wilde je meewerken aan dit onderzoek?

2. Activiteiten

Het onderzoek gaat over activiteiten. Soms organiseren vrijwilligers iets, bijvoorbeeld een taalles, fietsles of voetbaltoernooi. Soms organiseren bewoners zelf iets, bijvoorbeeld bijhouden van een moestuintje, schoonmaken etc.

- Welke activiteiten organiseren bewoners en/of vrijwilligers hier? (wie organiseert het?)
    - Hoe vaak?
- Doen jullie weleens mee aan activiteiten?
    - Aan welke activiteiten? Waarom? / Waarom niet?
    - Hoe vind je de activiteiten? Wat vind je goed, wat vind je minder goed?
- Wat zou je willen doen? Waarom? Bestaat deze activiteit?
    - Wat vind je belangrijk bij een activiteit (bijvoorbeeld: ik wil graag iets leren, ik wil ontspannen, ik wil bewegen..)?

3. Contacten met vrijwilligers

Er zijn hier vrijwilligers die activiteiten organiseren.

- Wat zijn volgens jullie de beste activiteiten van vrijwilligers? (voorbeelden: letten op: waar heeft een vrijwilliger meerwaarde?)
    - Wat voor dingen zouden jullie willen dat vrijwilligers organiseren? Wat kunnen ze goed? En wat kunnen ze minder goed?
    - Heeft een activiteit van een vrijwilliger weleens effect op jullie gehad? Bijv: vrolijker worden, even alles vergeten, minder vervelen, of iets beter begrijpen?
- Ken je de vrijwilligers? Spreek je de vrijwilligers alleen tijdens activiteiten of ook daarbuiten?
    - Hoe vaak? Waar gaat het over?
    - Kun je hulp vragen stellen aan een vrijwilliger, of kan een vrijwilliger je helpen? Heb je hier ervaring mee?
- Hoe zou je je relatie met vrijwilligers omschrijven: vriendschappelijk, of juist meer formeel? En wat is jullie behoefte daarin? Wat is voor jullie het prettigste soort contact met een vrijwilliger? (ook: helpen vrijwilligers je?)
- Is het contact met vrijwilligers zoals jullie het graag zouden willen? Wat gaat er goed? Zijn er dingen die beter kunnen?
    - Hebben jullie weleens problemen ervaren met vrijwilligers?
- Er zijn vrijwilligers die hier op het AZC werken en vrijwilligers die buiten het AZC werken. Zien jullie verschillen? Zo ja: wat voor verschillen? Voorbeelden?

4. Organisatie van activiteiten

- Heb je weleens zelf iets georganiseerd?
    - Zo ja; wat? Hoe heb je het geregeld? (Samenwerking met vrijwilligers/COA?) Waarom heb je dat gedaan? Hoe was het om dat te doen?
    - Zo nee, waarom niet?
        - Zou je wat willen organiseren? Waarom? Wat? Wat heb je nodig om dat te doen? (bijv: hulp, voorlichting, taal, etc.).
- Vrijwilligers organiseren hier activiteiten. Denk je dat de dingen die vrijwilligers organiseren ook door jullie zelf zou kunnen worden gedaan? Waarom wel/niet? Zouden jullie dat prettiger vinden of juist niet? Waarom wel/niet?

- Spreken vrijwilligers (en/of COA-medewerkers) en bewoners met elkaar over de volgende dingen:
    - Welke activiteiten je wil doen? (wensen, behoefte)
    - Wat je zelf wil en kan organiseren?
    - Wat vrijwilligers moeten organiseren?
    - Hoe vrijwilligers en bewoners samen kunnen werken?

5. Tips

- Hebben jullie een tip voor de vrijwilligers? Of een tip voor het COA met betrekking tot de vrijwilligers?
- Hebben jullie een tip voor medebewoners betreffende de activiteiten?

6. Afsluiting

Dit waren mijn vragen.

- Wil je nog iets zeggen?
- Hoe vond je het gesprek gaan?

Bijzonderheden

Noteer hier bijzonderheden rondom het gesprek.

6. Format observaties

1. Beschrijving activiteiten en ruimtes

Hier wordt beschreven welke activiteiten we hebben gezien, wat we ervan hebben gezien, wat de activiteiten precies inhouden en in wat voor ruimte ze plaatsvinden.

- Wat zien we van de activiteit?
- Hoe ziet de ruimte waar het plaatsvindt eruit?

2. Interactie COA – COA-vrijwilliger

Hier wordt beschreven op wat voor manier de vrijwilligers interacteren met het COA. Dit is zowel de manier waarop zij interacteren met betaalde medewerkers, als de faciliteiten die zij krijgen, voor zo ver wij dat waarnemen en horen in informele gesprekjes.

- Verschillen tussen vrijwilligers en medewerkers
- Formele interactie
- Informele interactie
- Ruimtelijke interactie
- Faciliteiten

3. Interactie vrijwilligers – bewoners

Hier wordt beschreven wat wij hebben gezien van de interactie tussen bewoners en vrijwilligers. De manier waarop er wordt gecommuniceerd maar ook de dingen die er worden verteld door vrijwilligers die aan het werk zijn hierover. Ook proberen we te kijken of we zien of er begrip of onbegrip is tussen vrijwilliger en bewoner.

- Interactie tussen bewoners en vrijwilligers
    - Taal
    - Veiligheid
- Hoe werkt de communicatie?
- Begrip voor de vluchteling van de vrijwilliger
- Onbegrip voor de vluchteling van de vrijwilliger

4. Stimulering bewoners om activiteiten zelf te doen

Hier kijken we in welke zin bewoners eigen verantwoordelijkheid krijgen binnen een activiteit, of dat ze zelf activiteiten kunnen organiseren. Ook kijken we welke verantwoordelijkheden vrijwilligers hebben ten opzichte van bewoners en wat voor rolverdeling de vrijwilligers en de vluchtelingen hebben

- Verantwoordelijkheden vrijwilligers versus bewoners

- Rolverdeling tussen vrijwilliger en bewoners (werken ze samen, wordt er les gegeven, etc.)
- Activiteiten door bewoners
- Activiteiten aangepast op vraag bewoners of juist vanuit vrijwilliger/COA

5. Taakverdeling (tussen vrijwilligers COA, vrijwilligers vluchtelingenwerk en medewerkers COA)

Hier kijken we hoe vrijwilligers van de verschillende organisaties met elkaar en met het COA samenwerken.

- Overlap/afstemming met vrijwilligers van verschillende organisaties
- Overlap/afstemming tussen vrijwilligers COA en medewerkers COA

6. Andere dingen die opvallen

- Algemene beschrijving AZC
- Interactie COA medewerker – bewoner
- Interactie COA-medewerker met ons
- Anders

Verwey-Jonker Instituut

Colofon

Opdrachtgever	Wetenschappelijk Onderzoek - en Documentatiecentrum, Ministerie van Veiligheid en Justitie
Auteurs	Drs. M.J. de Gruijter I. Razenberg, MSc
Omslag	Ontwerppartners, Breda
Uitgave	Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht T (030) 230 07 99 E secr@verwey-jonker.nl I www.verwey-jonker.nl

De publicatie kan gedownload worden via onze website:
http://www.verwey-jonker.nl.

ISBN 978-90-5830-801-6

© Ministerie van Veiligheid en Justitie/WODC, Den Haag 2017.
Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het ministerie van Veiligheid en Justitie
The copyright of this publication rests with the ministerie van Veiligheid en Justitie.

Het Verwey-Jonker Instituut onderzocht in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Veiligheid en Justitie de meerwaarde van de inzet van vrijwilligers bij het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA). Het COA maakt op hun opvanglocaties gebruik van een vaste groep vrijwilligers. De meerwaarde hiervan is groot. Door de inzet van vaste COA-vrijwilligers kan het COA aan bewoners een structureel en gevarieerd aanbod aan activeringsactiviteiten bieden. Dit draagt bij aan de leefbaarheid op de opvanglocaties en het welzijn van bewoners. De meerwaarde kan worden vergroot door een betere begeleiding en facilitering van de COA-vrijwilligers, waardoor hun motivatie en specifieke deskundigheid beter tot zijn recht komt en de kwaliteit van het activeringsaanbod wordt geborgd.

Onder invloed van de grotere instroom van vluchtelingen in 2014 en 2015, en de maatschappelijk gepolariseerde reacties hierop, hebben veel nieuwe vrijwilligers zich bij het COA gemeld. Zij hebben andere verwachtingen en wensen dan de COA-vrijwilligers: men wil zich graag snel, vaak kortdurend inzetten voor praktische hulp. Daarnaast wil men kennismaken met vluchtelingen en (vriendschaps)relaties aangaan. Dit laatste sluit aan bij de sterke wens van bewoners van COA-locaties om 'gewone' Nederlanders te leren kennen. Op diverse plaatsen is het COA de samenwerking aangegaan met bestaande of nieuwe vrijwilligers(organisaties) om 'vraag en aanbod' van deze vrijwillige inzet met elkaar te verbinden. In de praktijk is hier echter nog een wereld te winnen. Een belangrijke sleutel tot succes is dat betrokkenen wederzijdse verwachtingen delen en op basis hiervan taken en verantwoordelijkheden helder beleggen.

Verwey-Jonker Instituut

VERWEY-JONKER INSTITUUT
Kromme Nieuwegracht 6
3512 HG Utrecht

T 030 230 07 99
E secr@verwey-jonker.nl
I www.verwey-jonker.nl