

Nieuwe kansen voor vrijwilligerswerk

DE INZET VAN VRIJWILLIGERS BIJ HET COA

Marjan de Gruijter
Inge Razenberg



Nieuwe kansen voor vrijwilligerswerk

DE INZET VAN VRIJWILLIGERS BIJ HET COA

Maart 2017

Marjan de Gruijter
Inge Razenberg

Inhoud

Samenvatting	3	5.3	Ervaringen van VluchtelingenWerk en de Vrolijkheid	56
Summary	6	5.4	Samenvattend	58
1 Inleiding	9	6 Conclusies	63	
2 Het onderzoek	11	7 Literatuur	69	
2.1 Onderzoeksvragen	11	8 Bijlagen	71	
2.2 Opzet van het onderzoek	12	8.1 Leden van de begeleidingscommissie	71	
2.3 De onderzochte locaties	14	8.2 Deelnemerslijst expertmeeting	72	
2.4 Andere organisaties op COA-locaties	15	8.3 Topiclijsten voor interviews en format observaties	73	
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			

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 bewo-

ners. 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 asielpprocedure 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 aanmeldde 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 vrijwilligersorganisaties 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 verantwoordelijkheidsverdeling en de taakverdeling. Een randvoorwaarde hierbij is dat de veiligheid van bewoners wordt gewaarborgd.

Colofon

Opdrachtgever

Wetenschappelijk Onderzoek - en
Documentatiecentrum,
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Auteurs

Drs. M.J. de Gruijter

Omslag

I. Razenberg, MSc
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.