

SAMENWERKING IN DE WACHTKAMER

Ketensamenwerking en
integratie binnen de
Verlengde asielprocedure

Homeira Hakimi . 322030



COLOFON

Naam student: Homeira Hakimi
Studentnummer: 322030
Opleiding: Master Bestuurskunde (deeltijd)
Faculteit: Faculteit sociale wetenschappen
Onderwijsinstelling: Erasmus Universiteit, Rotterdam

Studiejaar: 2015/2016
Rotterdam, 4 augustus 2016

Begeleider: Prof. dr. H.J.M. Fenger
Tweede lezer: dr. P.W.A. Scholten

Voorwoord

Met genoegen schrijf ik dit voorwoord ten besluit van mijn scriptie getiteld 'Samenwerking in de wachtkamer', waarin de lokale ketensamenwerking binnen de Verlengde asielprocedure ten aanzien van integratie is onderzocht. Dit scriptieonderzoek is uitgevoerd van februari 2016 tot en met juli 2016 in het kader van de master Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit.

De keuze van dit onderwerp is gebaseerd op mijn persoonlijke interesse. Mijn nieuwsgierigheid naar de integratie tijdens de periode voor statusbelening is ontstaan als gevolg van de hoge instroom van asielzoekers in 2015.

Op deze plaats wil ik degenen bedanken, die mij geholpen hebben dit onderzoek tot een goed einde te brengen.

Mijn dank gaat in de eerste plaats uit naar mijn scriptiebegeleider Prof. dr. H.J.M. Fenger. Met zijn kritisch optimisme wist hij mij telkens op de juiste momenten te motiveren. Ook op de momenten dat hij zelf druk was met de voorbereiding van zijn oratie stond hij voor mij klaar.

Voorts gaat mijn dank uit naar dr. P.W.A. Scholten die naast de beoordeling van mijn scriptie als tweede lezer, tijd voor een interview heeft vrijgemaakt.

Verder wil ik ook alle respondenten bedanken voor hun bijdrage aan dit onderzoek. Vooral de twee personen die mij hebben uitgenodigd om mijn onderzoek te verrichten op de opvanglocatie waar zij werkzaam zijn, hebben hierbij een onmiskenbare rol gespeeld. De aan de opvanglocaties gebrachte bezoeken hebben de nodige indruk achtergelaten. Naast de gegevens die ik voor mijn onderzoek heb kunnen gebruiken, heb ik een mooie ervaring opgedaan met mijn bezoeken aan en interviews op de opvanglocaties.

Tot slot wil ik mijn vriend bedanken voor zijn betrokkenheid bij deze scriptie.

Samenvatting

De aanleiding voor het onderwerp van deze scriptie is ontstaan vanuit mijn nieuwsgierigheid als gevolg van de recente vluchtelingeninstroom en de commotie omtrent integratie. De doelstelling van het onderzoek is het verbeteren van de huidige situatie ten aanzien van de integratie van niet-vergunninghouders tijdens de Verlengde asielprocedure, door inzicht te krijgen in hoeverre integratie onderdeel is van de beleidsvorming en onderdeel van de uitvoering in de lokale ketensamenwerking.

Voor aanvang van het onderzoek is allereerst het theoretisch kader uiteengezet. Daarin is beschreven dat '*wicked problems*', domein-overschrijdende unieke en slecht gestructureerde problemen, het gevolg zijn van de '*risk society*', een samenleving die systematisch risico's en onzekerheden benadert. Vervolgens zijn algemene theorieën voor het aangaan van een samenwerking beschreven. In het verlengde daarvan is toegelicht welke theorieën in het bijzonder voor de toepassing op ketensamenwerking in aanmerking komen. Om de definitie van een ketensamenwerking duidelijk te maken is kort het verschil tussen een keten en een netwerk toegelicht. Verder is in het theoretisch kader nog aandacht besteed aan het begrip integratie. Op basis van de omschreven theorieën is een conceptueel model tot stand gekomen met behulp waarvan de invloed van ketensamenwerking en integratie op de positie van de asielzoekers binnen de Verlengde asielprocedure is gemeten.

Als onderzoeksmethode is gekozen voor een vergelijkende casestudy, waardoor een integraal beeld van het onderzoeksobject is verkregen. De onderzochte cases betreffen twee asielzoekerscentra in Nederland. Daarnaast is ook een algemene analyse gemaakt, waarvoor experts, andere betrokkenen die niet op vorenstaande asielzoekerscentra werkzaam zijn en vrijwilligers zijn geïnterviewd. Ten behoeve van de betrouwbaarheid van de vergelijkende casestudy is bronnentriangulatie toegepast, door het doen van observaties, het doen van documentenanalyse en het afnemen van interviews. Verder is ten behoeve van de betrouwbaarheid in het hele onderzoek dezelfde methodiek gebruikt om de bevindingen te ordenen en te analyseren.

Hierna is in het vierde hoofdstuk het beleidsveld in beeld gebracht, de omvang van het probleem in kaart gebracht en zijn de betrokken actoren, het juridisch kader en beleidsmaatregelen aan bod gekomen. De hoge instroom van 2015 is vergelijkbaar met de instroom van 1993. Daarnaast is gebleken dat de instroom van 2015 bijna is verdubbeld ten opzichte van 2014. Deze enorme stijging is geëindigd in oktober 2015, waarna een daling van het aantal aanvragen is geweest. Het aantal aanvragen in de maanden maart tot en met juni 2016 is enigszins stabiel. Volgens de gegevens van betrokken partijen uit de asielketen bedraagt het inwilligingspercentage 70% tot 80%. In 2015 zijn ruim 20.000 beslissingen op asielaanvragen genomen. Op dit moment verblijven ongeveer 35.000 asielzoekers in asielzoekerscentra, waarvan circa 20.000 niet-vergunninghouders. Verder zijn de betrokken partijen binnen de asielketen beschreven, waarbij onderscheid is gemaakt tussen de formele en de informele keten. De formele keten bestaat uit Immigratie- en Naturalisatiedienst, Centraal Orgaan opvang Asielzoekers en Dienst Terugkeer & Vertrek, de informele keten bestaat uit VluchtelingenWerk, de Vrolijkheid en overige partners. Verschillende samenwerkingsverbanden zetten zich sinds 2015 in op het gebied van integratie. Daarnaast is om een goed beeld te krijgen van de juridische grondslag ingegaan op het juridisch kader, waarin Europese verdragen en de nationale regelgeving zijn uitgewerkt. De Nederlandse asielprocedure bestaat uit het registratiemoment, de Algemene asielprocedure en de Verlengde asielprocedure. Tenslotte zijn de recent genomen beleidsmaatregelen in chronologische volgorde vermeld. Daaruit blijkt dat de politiek sinds kort toch enige ruimte biedt voor integratie binnen de voorfase.

Om de bevindingen zo duidelijk mogelijk te beschrijven is gekozen om allereerst de ketensamenwerking in de praktijk op te sommen en vervolgens aandacht te besteden aan de bevindingen over de lokale ketensamenwerking op basis van de theorie. Dezelfde methode is gehanteerd bij het uiteenzetten van de bevindingen over het begrip integratie. Een belangrijke bevinding is dat door de instroom in 2015 de toepassing van de Verlengde asielprocedure bij de betrokken actoren gewijzigd is.

In hoofdstuk 5 en 6 zijn respectievelijk de analyse conclusies beschreven. Uit de algemene analyse blijkt dat de doelstellingen van de betrokken partijen zich niet richten op de integratie binnen de Verlengde asielprocedure. Uit de analyse van case 1 volgt dat de betrokken partijen nauwelijks activiteiten aanbieden die de integratie bevorderen. Blijkens de analyse van case 2 is volgens de respondenten het aanbod van dagbestedingsactiviteiten op zich voldoende, maar kunnen asielzoekers daarmee niet de hele dag worden beziggehouden. Gebleken is dat deze activiteiten de integratie niet vergroten.

Volgens de in de algemene analyse ondervraagde respondenten verdient integratie binnen de voorfase geen prioriteit. Toch vinden bijna alle respondenten dat een investering in de dagbesteding van doorslaggevende betekenis kan zijn bij latere integratie. Een eventuele samenwerking tussen de ketenpartners zou daaraan een bijdrage kunnen leveren.

Ten aanzien van de integratie binnen de Verlengde asielprocedure in het geval van case 1 is weinig samenwerking. Hoewel het contact en de communicatie tussen VluchtelingenWerk en Centraal Orgaan opvang Asielzoekers op deze locatie goed is, werken zij niet samen op het gebied van integratie. Ook met de Vrolijkheid, de partij die zich inzet voor activiteiten, bestaat geen samenwerking. In case 2 is in het geheel geen sprake van samenwerking tussen de betrokken partijen ten aanzien van de integratie binnen de Verlengde asielprocedure. VluchtelingenWerk, de Vrolijkheid en Centraal Orgaan opvang Asielzoekers hebben nauwelijks contact met elkaar.

De aanbevelingen die uit dit onderzoek voortvloeien betreffen onder meer het nemen van wettelijke verantwoordelijkheid door Centraal Orgaan opvang Asielzoekers, het voeren van de nodige communicatie tussen de betrokken partijen onderling, het toepassen van de juiste rolverdeling tussen betrokken partijen en niet-vergunninghouders en tot slot het vergroten van het perspectief op integratie in de voorfase.

Inhoudsopgave

1. INLEIDING	9
1.1 AANLEIDING	9
1.2 PROBLEEMSTELLING	10
2. THEORETISCH KADER.....	12
2.1 RISK SOCIETY	12
2.2 WICKED PROBLEMS	13
2.3 SAMENWERKEN.....	14
2.3.1 KETENSAMENWERKING	16
2.3.1.1 DEFINITIE KETENSAMENWERKING	17
2.3.2 FACTOREN VAN INVLOED OP HET VORMEN VAN EEN KETENSAMENWERKING	19
2.3.2.1 BASISCONDITIES VAN VAN DUIVENBODEN	19
2.3.2.2 MATE VAN SAMENWERKING	21
2.3.3 VERSCHILLEN TUSSEN ‘KETEN’ EN ‘NETWERKEN’	21
2.4 BELANGRIJKE DEFINITIES	23
2.5 INTEGRATIE	24
2.5.1 VIER ASPECTEN VAN INTEGRATIE	24
2.6 CONCEPTUEEL MODEL	26
3. METHODOLOGIE	27
3.1 ONDERZOEKSVRAAG EN THEMA’S	27
3.2 ONDERZOEKSSTRATEGIE	27
3.3 ONDERZOEKSONTWERP.....	28
3.3.1 CASESELECTIE	28
3.4 ONDERZOEKSMETHODEN.....	29
3.4.1 DOCUMENTENANALYSE	29
3.4.2 INTERVIEWS	29
3.4.2.1 SEMIGESTRUCTUREERDE INTERVIEWS	30
3.4.2.2 OBSERVATIES.....	30
3.5 ANALYSEMETHODEN.....	31
3.6 THEORIE EN KERNCONCEPTEN	31
3.7 KWALITEITSCRITERIA.....	33
3.7.1 BETROUWBAARHEID	33
3.7.2 VALIDITEIT	34
3.7.3 POSITIE VAN DE ONDERZOEKER	34
4. HET BELEIDSVELD IN BEELD.....	36
4.1 AARD VAN HET PROBLEEM	36
4.2 OMVANG VAN HET PROBLEEM	37
4.3 ACTOREN BINNEN DE ASIELKETEN.....	38
4.3.1 FORMELE KETEN.....	38
4.3.2 INFORMELE KETEN	39
4.3.3 SAMENWERKINGSVERBANDEN	40
4.4 JURIDISCH KADER	41
4.4.1 (EUROPESE) VERDRAGEN	41
4.4.2 NATIONALE REGELGEVING.....	41
4.4.2.1 DE ASIELPROCEDURES	41

4.4.2.2 ALGEMENE ASIELPROCEDURE	42
4.4.2.3 VERLENGDE ASIELPROCEDURE	42
4.4.2.4 BRIEF STAATSSECRETARIS	42
4.4.2.5 BEZWAAR EN BEROEP	43
4.4.2.6 OPVANG	43
4.5 BELEIDSMATREGELEN	43
4.5.1 INTEGRATIEMOGELIJKHEDEN ASIELZOEKERS ZONDER STATUS	44
4.5.2 VOORGENOMEN BELEIDSONTWIKKELINGEN	44
4.5.3 BESTUURSAKkoord 27 NOVEMBER 2015	45
4.5.4 UITWERKINGSRAPPORT 28 APRIL 2016	45
4.6 VISIES GERICHT OP INTEGRATIE VAN ASIELZOEKERS ZONDER VERGUNNING.....	46
4.7 CONCLUSIE.....	46
<u>5. EMPIRISCHE BEVINDINGEN.....</u>	<u>48</u>
5.1 KETENSAMENWERKING IN DE PRAKTIJK	48
5.1.1 ALGEMENE KETENSAMENWERKING IN DE PRAKTIJK.....	48
5.1.2 CASE 1 KETENSAMENWERKING IN DE PRAKTIJK	49
5.1.3 CASE 2 KETENSAMENWERKING IN DE PRAKTIJK	50
5.2 KETENSAMENWERKING OP BASIS VAN DE THEORIE	52
5.2.1 ALGEMENE KETENSAMENWERKING OP BASIS VAN DE THEORIE.....	52
5.2.2 CASE 1 KETENSAMENWERKING OP BASIS VAN DE THEORIE	53
5.2.3 CASE 2 KETENSAMENWERKING OP BASIS VAN DE THEORIE	55
5.3 INTEGRATIE IN DE VERLENGDE ASIELPROCEDURE	56
5.3.1 INTEGRATIE IN DE PRAKTIJK IN HET ALGEMEEN	56
5.3.2 CASE 1 INTEGRATIE IN DE PRAKTIJK.....	57
5.3.3 CASE 2 INTEGRATIE IN DE PRAKTIJK.....	58
5.4 INTEGRATIE OP BASIS VAN DE THEORIE	60
5.4.1 INTEGRATIE OP BASIS VAN DE THEORIE IN HET ALGEMEEN.....	60
5.4.2 CASE 1 INTEGRATIE IN DE PRAKTIJK.....	60
5.4.3 CASE 2 INTEGRATIE IN DE PRAKTIJK.....	61
5.3 POSITIE VAN ASIELZOEKERS BINNEN DE VERLENGDE ASIELPROCEDURE	63
<u>6. EMPIRISCHE ANALYSE</u>	<u>64</u>
6.1 ALGEMENE ANALYSE.....	64
6.2 CASE 1	66
6.3 CASE 2	68
6.4 VERSCHILLEN EN OVEREENKOMSTEN	70
6.5 OVERIGE VERKLARINGEN	72
<u>7. CONCLUSIE.....</u>	<u>74</u>
7.1 EERSTE DEELVRAAG	74
7.2 TWEEDE DEELVRAAG.....	75
7.3 DERDE DEELVRAAG.....	76
7.4 VIERDE DEELVRAAG.....	77
7.5 BEANTWOORDING CENTRALE VRAAG	78
<u>8. AANBEVELINGEN.....</u>	<u>79</u>
8.1 WETENSCHAPPELIJKE AANBEVELINGEN.....	79
8.2 PRAKTISCHE AANBEVELINGEN	80

SLOTSOM.....	82
LITERATUURLIJST	83
BIJLAGEN	88

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Ali (21), Hasan (18) en Thamim (16) zijn alle drie gevlucht uit Syrie en zijn sinds november 2015 in Nederland. Zij wonen in een opvanglocatie. Ondanks dat zij blij zijn met de veiligheid in Nederland, vervelen zij zich in de opvang. Hun dagen bestaan uit eten, praten, hier en daar een taallesje volgen en slapen. Alleen Thamim, de jongste, gaat naar school (NRC, 2015). Ook in andere krantenberichten worden soortgelijke voorbeelden gegeven over de hoge mate van verveling in asielzoekerscentra (hierna: azc's). De verveling is gerelateerd aan de status die asielzoekers hebben. Volwassen asielzoekers zonder verblijfsvergunning mogen niet de Nederlandse lessen van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (hierna: COA) volgen. Ook zijn voor niet-vergunninghouders de mogelijkheden om tijdens de asielprocedure te werken beperkt (VluchtelingenWerk, 2015). In de brochure van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (hierna: IND) staat inzake de asielprocedure in Nederland over het niet direct krijgen van een verblijfsvergunning het volgende vermeld: *“In uw geval heeft de IND meer tijd nodig om onderzoek te doen. De IND behandelt uw asielaanvraag daarom verder in de Verlengde asielprocedure. U mag de beoordeling van uw asielaanvraag in Nederland afwachten. In de tussenliggende tijd verblijft u in een opvanglocatie van COA. Dit is een andere opvanglocatie dan waar u nu verblijft.”* Vanwege de komst van het grote aantal asielzoekers naar Nederland, zoals vermeld in de brief van Dijkhoff (2016) aan asielzoekers aan de grens, is de totale termijn waarbinnen de IND een beslissing op een asielaanvraag moet nemen verlengd naar 15 maanden (bijlage 1). Daarbij bestaat nog de mogelijkheid bestaat om die termijn van 15 maanden te verlengen met de maanden die nodig zijn om een goede beslissing te kunnen nemen. Deze fase wordt aangemerkt als de Verlengde asielprocedure.

In deze scriptie wordt met een vergrootglas gekeken naar de Verlengde asielprocedure. Dit is de fase voorafgaand aan de beslissing op de asielaanvraag. Mijn belangstelling voor dit onderwerp is ontstaan door de recente vluchtelingenstroom in combinatie met de commotie omtrent integratie. Sinds 2014 heeft Nederland te maken met een sterk toegenomen asielinstroom. Het aantal personen dat (voor het eerst) in Nederland asiel aanvraagt is in 2015 zelfs uitgekomen boven het niveau van het “piekjaar” 1994. Een belangrijk verschil met de jaren negentig is echter dat de meeste asielaanvragen in die tijd werden afgewezen, terwijl tegenwoordig de meeste verzoeken worden ingewilligd. Van alle asielverzoeken die de IND de afgelopen drie jaar in eerste aanleg afdeed (periode januari 2013 – oktober 2015) ging het in 63% van de gevallen om een inwilliging (Scholten, 2015). In 2015 is het inwilligingspercentage circa 75 % (IND, 2016). Als we aannemen dat een aanzienlijk aandeel van de huidige vluchtelingen zal blijven, is het van belang ons te oriënteren op de kansen en uitdagingen in het kader van integratiebeleid. In deze scriptie zullen de kansen en de uitdagingen van de integratie van vluchtelingen in de Verlengde asielprocedure aan bod komen. Mijn interesse voor dit onderwerp is ontstaan door de combinatie van het hoge inwilligingspercentage en de opmerkelijk beperkte sociaaleconomische rechten van asielzoekers in de Verlengde asielprocedure. De positie van asielzoekers in de Verlengde asielprocedure staat daarom in deze scriptie centraal. In mijn scriptieonderzoek komen vragen aan de orde als: “Hoe wordt met integratie omgegaan in de huidige asielprocedure? Zouden vluchtelingen bijvoorbeeld de Nederlandse taal in de periode voor statusbelening moeten leren? Welke actoren zijn betrokken binnen deze fase? Hoe kunnen de betrokken actoren in de ketensamenwerking bijdragen aan een effectievere integratie?” Kortom, in deze scriptie wordt onderzocht hoe het huidige beleid ten aanzien van de integratie van de asielzoekers tijdens de Verlengde

asielprocedure in elkaar zit en of dit verbeterd zou kunnen worden middels de ketensamenwerking. Om dat te onderzoeken wordt vooral ingezoomd op de rol van de lokale ketensamenwerking tussen de verschillende betrokken actoren.

In de huidige situatie waarin de vluchtelingeninstroom hoog is, komt de vraag op hoe de publieke organisaties hun maatschappelijke verantwoordelijkheid zelf oppakken. De Vos (2010) vraagt zich af hoe deze organisaties hun rol vinden in het waarmaken van hun missie die onveranderlijk is verbonden met het dienen van de belangen van zwakkeren in deze samenleving. Samenwerking is een onvermijdelijk deel van het benodigde repertoire. De vraag is hoe deze samenwerking tot stand gebracht kan worden (De Vos, 2010). In dit scriptieonderzoek wordt explorerend gekeken naar de totstandkoming van de lokale (keten)samenwerking in de eerste fase van de asielprocedure.

1.2 Probleemstelling

Het is van belang te kijken hoe de lokale ketensamenwerking plaatsvindt binnen de Verlengde asielprocedure ten aanzien van integratie. Deze scriptie richt zich voornamelijk op de bijdrage van ketensamenwerking in de voorfase van de statusbelening.

Doelstelling

Het verbeteren van de huidige situatie ten aanzien van de integratie van niet-vergunninghouders tijdens de Verlengde asielprocedure, door inzicht te krijgen in hoeverre integratie onderdeel is van de beleidsvorming en onderdeel van de uitvoering in de lokale ketensamenwerking.

Hoofdvraag:

Hoe zit het huidige beleid ten aanzien van de integratie van de asielzoekers tijdens de Verlengde asielprocedure in elkaar en zouden de integratiemogelijkheden verbeterd kunnen worden vanuit de lokale ketensamenwerking? Deze hoofdvraag zal worden beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen:

1. Uit welke onderdelen bestaat een asielprocedure en wat is het beleid ten aanzien van niet-vergunninghouders in de Verlengde asielprocedure?
2. Uit welke partijen bestaat de huidige asielketen en wat doet elke partij aan integratie binnen de Verlengde asielprocedure?
3. Hoe is de ketenketensamenwerking bij integratie van niet-vergunningshouders binnen de Verlengde asielprocedure en welke knelpunten doen zich daarbij voor?
4. Hoe kan de huidige situatie van integratie van niet-vergunninghouders binnen de Verlengde asielprocedure worden verbeterd vanuit het ketenperspectief?

Maatschappelijke relevantie

De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek naar het verband van de ketensamenwerking en de mogelijkheden op integratie in de periode van de Verlengde asielprocedure is voornamelijk gestoeld op de actualiteit van dit thema. Op dit moment (juli 2016) is veel aandacht voor de hoge vluchtelingeninstroom. Bovendien is dit onderzoek maatschappelijk relevant omdat het aansluit bij het maatschappelijk debat over de integratie van immigranten in de Nederlandse samenleving. Dit onderzoek draagt bij aan de verbreding van het vluchtelingenonderwerp, aangezien de aandacht nu vooral uitgaat naar de omvang van de vluchtelingenstroom, de locaties van de azc's en de integratie van vergunninghouders.

Daarnaast is dit onderzoek ook interessant voor de bij de asielketen betrokken partijen. De interviews met betrokkenen leiden tot bewustwording ten aanzien van (het ontbreken van) de samenwerking. Dit bewustzijn kan een bijdrage leveren aan het behalen van gezamenlijke doelen. Verder kan de samenwerking worden verbeterd aan de hand van de resultaten van dit onderzoek. Bovenal biedt het theoretisch raamwerk betrokken partijen een helpende hand. Het achterliggende idee hierbij is dat de ketenpartners de eventueel terugkerende belemmeringen wellicht sneller kunnen aanpakken. Het (lange) verblijf binnen azc's wordt gekenmerkt door nutteloosheid en zinloosheid. Het onderwerp heeft de aandacht gekregen van de politiek en staat op de huidige politieke agenda. Bovendien zijn reeds (kleine) beleidsmaatregelen getroffen die met dit onderwerp te maken hebben. Met onderzoek kunnen nieuwe inzichten verkregen worden aangaande de maatschappelijke problematiek rondom vluchtelingen, waardoor het mogelijk een bijdrage kan leveren aan de beleidsvorming van integratiemogelijkheden voor niet-vergunninghouders.

Wetenschappelijke relevantie

Naast het leveren van een bijdrage aan het maatschappelijke debat beoogt het onderzoek ook een wetenschappelijke bijdrage te leveren. Dit onderzoek is wetenschappelijk relevant, omdat geprobeerd wordt nieuwe relevante kennis op te doen en het bestaande wetenschappelijk veld uit te breiden. Maatschappelijke problemen vragen steeds vaker om een geïntegreerde aanpak. Vanuit deze vraag ontstaan samenwerkingsverbanden, bijvoorbeeld in de vorm van ketens. Een volmaakte keten bestaat uit een samenwerkingsverband waarbij partijen zowel afhankelijk van elkaar als zelfstandig functioneren en waarbij partijen naast individuele beleidsdoeleinden een gemeenschappelijk vastgesteld ketendoel hebben. In deze scriptie wordt onderzocht in hoeverre bovenstaande omschrijving van een volmaakte keten van overeenkomstige toepassing is op de samenwerking in de asielketen. Daarin zal de rol van de informele keten centraal staan. In dit beleidsveld is de informele keten, die ontstaat uit de samenleving, heel belangrijk. Hoe de formele en informele keten op elkaar aansluiten is interessant. De resultaten over de wisselwerking tussen de formele en de informele keten kunnen bijdragen aan de bestaande literatuur over ketensamenwerking. Ook zal de wetenschappelijke grondslag voor integratie beschreven worden. Verder maakt de combinatie van en het verband tussen deze ketensamenwerking en integratie dit onderzoek wetenschappelijk relevant.

De meerwaarde van de casestudy ligt voornamelijk in de empirische informatie die het onderzoek rijkelijk oplevert. Deze meerwaarde kan de basis vormen voor nieuwe theorievorming of kan leiden tot verbetering van de bestaande theorievorming (Van Thiel, 2007, p.100). Diverse auteurs hebben zich over het onderwerp gebogen in de vorm van rapporten, artikelen, wetsvoorstellen en adviezen. Dit toont aan dat de discussie over de integratie binnen de voorfase van statusbelening levendig is. Met onderzoek kan een verdere bijdrage worden geleverd aan de bestaande discussie over de huidige integratie binnen de Verlengde asielprocedure. Bovendien kan dit onderzoek een aanzet vormen voor het oplossen van problemen die spelen bij de positie van niet-vergunninghouders. Het karakter van dit onderzoek maakt deze scriptie bijzonder. Zo zijn in dit onderzoek verschillende onderzoeksmethoden gehanteerd. Verder verandert het beleidsveld voortdurend, zelfs tijdens de uitvoering van dit onderzoek. Daarnaast heeft het onderzoek unieke uitkomsten doordat twee cases afzonderlijk van elkaar zijn bestudeerd. Als gevolg van deze bovenstaande elementen is dit onderzoek wetenschappelijk relevant.

In de hiernavolgende paragraaf wordt een theoretisch kader geschetst waarop dit scriptieonderzoek is gebaseerd. Bestaande theorieën, modellen en begrippen die in het kader van dit onderzoek relevant zijn komen daarbij aan de orde.

2. Theoretisch kader

In dit theoretisch kader wordt afgebakend welke bestaande wetenschappelijke theorieën in dit onderzoek worden gebruikt teneinde een antwoord op de hoofdvraag te kunnen formuleren. In de hoofdvraag staan de onderwerpen ketensamenwerking, integratie en de positie van asielzoekers binnen de Verlengde asielprocedure centraal. Hieronder komen verschillende theorieën aan bod die voor de analyse van deze begrippen van belang zijn.

In dit theoretisch kader wordt als eerst kort stilgestaan bij de theorieën 'risk society' en 'wicked problems'. Volgens de theorie van 'risk society' bestaat in onze samenleving een hoge mate van bewustzijn ten aanzien van risico's. De onbeheersbare en onbekende risico's van onze samenleving kunnen leiden tot zogenaamde 'wicked problems': domein-overschrijdende unieke en slecht gestructureerde problemen. Wicked problems worden gealloceerd en geagendeerd tot beleidsproblemen. Om die beleidsproblemen aan te pakken, moeten verschillende actoren samenwerken. Het omgaan met de huidige instroom van vluchtelingen is een moeilijk beheersbaar probleem en derhalve aan te merken als een wicked problem binnen de risk society. In paragraaf 2.1 respectievelijk 2.2 wordt op deze theorieën ingegaan.

Als tweede wordt in dit theoretisch kader aandacht besteed aan de theorieën over ketensamenwerking. Ter verduidelijking wordt hieraan voorafgaand een omschrijving van het begrip samenwerking in het algemeen gegeven. De theorie over samenwerken gaat in op de motieven waardoor en de voorwaarden waaronder een samenwerking wordt gevormd. Deze theorie biedt ondersteuning bij de analyse van samenwerking binnen de asielketen. Vervolgens wordt ingegaan op samenwerking binnen ketens in het bijzonder. Daarbij komt aan de orde wat een ketensamenwerking behelst. Binnen de theorieën over de ketensamenwerking wordt ook het verschil tussen een keten en een netwerk benadrukt.

Ten derde wordt in dit theoretisch kader een paragraaf gewijd aan de definities van terugkerende begrippen zoals vluchteling, asielzoeker, statushouder, immigrant en migrant. Deze begrippen worden in de literatuur, de media en de samenleving soms op verschillende wijze geïnterpreteerd.

Ten slotte wordt in dit theoretisch kader met een paragraaf aan integratie besteed. Daarbij wordt het begrip integratie toegelicht en worden de voorwaarden voor een effectieve integratie omschreven.

2.1 Risk Society

In de zogenoemde risk society staat het begrip 'risico' centraal. Deze basisbetekenis vinden we terug in het concept van risk society; de risicomaatschappij. Deze risicomaatschappij is door Beck vanaf de jaren '80 van de vorige eeuw grondig bestudeerd. Beck besteedde aandacht aan de transitie van de industriële maatschappij, de verandering van de moderniteit en het opduiken van reflectie over het omgaan met risico's. Centraal staat de idee dat we op alle maatschappelijke domeinen met risico's worden geconfronteerd. Een risicomaatschappij kan volgens Beck worden gedefinieerd als een samenleving waarin op een systematische en voorgestructureerde wijze met onzekerheden en risico's wordt omgegaan (Beck, 1996).

De betekenis van risico's is in de loop der tijd veranderd. Het concept van 'risico' is volgens Anthony Giddens (1990, pp. 30-31) pas in de moderne tijd ontstaan. Het bewustzijn ontstond dat onverwachte gevolgen het resultaat kunnen zijn van eigen activiteiten of beslissin-

gen. Over de huidige samenleving zegt Beck (1996) dat sprake is van toegenomen onbeheersbare en onbekende risico's en onzekerheden. Ook Laermans (2012, p. 127) typeert de risicomaatschappij als een samenleving met een hoog risicobewustzijn. Risico's en onzekerheden worden zowel op mondiaal als op lokaal niveau gealloceerd en geagendeerd tot beleidsproblemen. Kenmerkende risico's voor de huidige samenleving zijn ecologische, technologische, sociale, institutionele en individuele risico's. Het kunnen begrijpen van risico's, het ondervinden van risico's en in staat zijn adequaat op risico's te reageren speelt een belangrijke rol (Beck, 2007a, pp. 334-361). In de risicomaatschappij draait het niet meer alleen om de verdeling van welvaart, maar ook steeds meer om de verdeling van risico's en om de definiëring van wat we wel of niet als risico's zien (Geldof, 2011, p. 25).

De mondiale vluchtelingenproblematiek brengt risico's en onzekerheden met zich mee. Deze risico's en onzekerheden worden op landelijk niveau gealloceerd en geagendeerd tot een beleidsprobleem. De theorie van de risk society leent zich derhalve bij uitstek voor een analyse van dit beleidsprobleem. De volgende paragraaf van dit theoretisch kader gaat in op wicked problems. Wicked problems zijn gedefinieerde problemen die mede als gevolg van de risk society ontstaan.

2.2 Wicked problems

Wicked problems zijn domein-overschrijdende unieke en slecht gestructureerde problemen. Dat blijkt uit het feit dat men het oneens kan zijn over de verklaring van het probleem. Daarnaast is het niveau waarop het probleem zich voordoet onduidelijk. Verder zijn bij de besluitvorming en uitvoering veel verschillende partijen betrokken. Ten slotte zijn de mogelijke oplossingsrichtingen niet eenvoudig in beeld te brengen.

Wicked problems zijn bij uitstek problemen waarin de overheid een belangrijke rol speelt. Hoppe (1989) heeft op grond van twee dimensies een typologie ontwikkeld over beleidsvraagstukken waar wicked problems gedefinieerd worden. De dimensies die hij noemt zijn: 'zekerheid over kennis' en 'consensus over maatstaven'. Deze dimensies kennen twee gradaties te weten 'hoog' en 'laag'. De mate van consensus over aanwezige kennis zegt iets over de aard van het probleem. In tabel 1 zijn de typologieën ondergebracht.

Zekerheid over kennis/ Consensus over maatstaven	Hoog	Laag
Hoog	Getemde vraagstuk	(Ontembare wetenschappelijke vraagstukken
Laag	(On)tembare ethische vraagstukken	Ongetemde politieke vraagstukken

Tabel 1: Typologieën beleidsproblemen
Bron (Hoppe, 1989)

Over zogenoemde 'getemde vraagstukken' bestaat bij de betrokken partijen veel kennis over het onderwerp en een hoge mate van consensus over de maatstaven. Vaak is er overeenstemming over de wenselijkheid van overheidsoptreden. Het oplossen van getemde vraagstukken kan belegd worden bij één partij zonder dat hierover een maatschappelijke discussie zal ontstaan. Over ongetemde politieke vraagstukken is daarentegen weinig kennis beschikbaar en is de consensus over de te hanteren maatstaven laag. Bij complexe vraagstukken is het noodzakelijk dat meerdere partijen betrokken zijn (Hoppe, 1989). Door de complexiteit van de vraagstukken in het algemeen slaagt het bestuur er vaak niet in om wicked problems zelfstandig aan te pakken (Wesseling, & Van Twist, 2006). De noodzakelijke samenwerking vraagt van organisaties dat zij zich bewust zijn van de omgeving van partijen

waarmee zij samenwerken (Van Duivenboden, Heemskerk, Luitjens & Meijer in: Lips, Bekkers & Zuurmond, 2005, p.349).

Waar voorheen vooral op een top-down manier werd gekeken naar de werking van de overheid, lijkt nu meer ruimte te ontstaan om in te spelen op de omgeving (Van der Aa en Konijn, 2001, p.16). Het gevolg hiervan is dat de overheid dient in te spelen op de behoeften en wensen van de samenleving en haar dienstverlening vanuit die logica dient vorm te geven (Van Duivenboden, Van Twist, Veldhuizen & In 't Veld, 2000, p.315). Van Duivenboden et al (2000) benoemen dat beleidsvorming zich steeds meer afspeelt door veel verschillende overheidsorganisaties heen. Integraliteit van beleid staat daarbij centraal en daarvoor is een gecombineerde aanpak van verschillende organisaties van belang (p.316).

De vluchtelingeninstroom kenmerkt zich door een grote complexiteit en geringe beïnvloedingsmogelijkheid van de Nederlandse overheid. Daartegenover staat de politieke druk om het gehele toelatingsproces beheersbaar en voorspelbaar te maken (Van Duivenboden et al, 2000, p.103). Eenieder is volgens Van Duivenboden et al (2000) ervan overtuigd dat de traditionele manier van georganiseerde samenwerking niet meer het passende antwoord is op de ontwikkelingen in de verschillende maatschappelijke omgevingen. De integrale aanpak vloeit voort uit de noodzaak om meerdere mogelijke interventies met elkaar te verbinden, om zo te komen tot een (politiek en/of maatschappelijk) aanvaardbare oplossing.

Van Duivenboden et al (2000) geven aan dat bij overlappende problemen de verschillende actoren onafhankelijk van elkaar vaak niet tot een (politiek en/of maatschappelijk) aanvaardbare oplossing komen voor het overstijgende probleem. Daarom is het van belang om de problemen integraal aan te pakken. Hiermee geven zij aan dat een ketenaanpak niet alleen vanuit de complexiteit van een probleem, maar ook vanuit een maatschappelijke context en vanuit een maatschappelijk urgentiegevoel kan worden uitgewerkt.

Voor wicked problems is dus een integrale aanpak noodzakelijk. Uit deze integrale aanpak komen samenwerkingsverbanden voort. Betrokken actoren zijn veelal afhankelijk van elkaar en kunnen door een samenwerking juist voordelen behalen. Een gecombineerde aanpak kan leiden tot nieuwe vormgeving en samenwerking van de overheid. Een van de nieuwe manieren is het scheppen van ketens waarbinnen de overheidsactiviteiten plaatsvinden. In de hiernavolgende paragraaf wordt stilgestaan bij het ontstaan van samenwerkingsverbanden. In de daaropvolgende paragraaf wordt ingezoomd op ketensamenwerking.

2.3 Samenwerken

De organisatie van het Nederlandse bestuur kenmerkt zich door een toenemende pluriformiteit. Tegelijkertijd is sprake van een intensivering van de verbindingen en relaties tussen de organisaties die deel uitmaken van het openbaar bestuur. Dit leidt tot de behoefte aan een betere onderlinge communicatie en samenwerking (Van Duivenboden et al, 2000, p.15). In algemene zin wordt in de publieke sector steeds meer de aandacht gevestigd op integrale besturing van maatschappelijke vraagstukken, waaronder wicked problems.

Om de ketensamenwerking grondig te kunnen bestuderen, wordt eerst aandacht besteed aan interorganisationale samenwerkingen in het algemeen. Verschillende onderzoeken hebben zich hierbij gericht op factoren die kunnen bijdragen aan interorganisationale samenwerking in het publieke domein in het bijzonder.

Oliver (1990) beschrijft in haar theorie over 'interorganizational relationships', de motieven waardoor en de voorwaarden waaronder een samenwerking wordt gevormd. Doordat zij diverse motieven en voorwaarden beschrijft, is de theorie breed toepasbaar. Zij heeft in haar theorie over samenwerkingen zes omstandigheden geformuleerd. Hieronder ga ik op deze omstandigheden of kenmerken afzonderlijk in.

Motieven tot samenwerken van Oliver (1990)

Oliver behandelt de vraag waarom organisaties met elkaar een relatie aangaan aan de hand van zes motieven. Zij gaat ervan uit dat organisaties bewust beslissingen nemen om een samenwerking voor concreet geformuleerde doeleinden tot stand te brengen. Daarnaast veronderstelt zij dat deze kenmerken vanuit het perspectief van de organisatie verklaren waarom een samenwerking wordt aangegaan, ongeacht of een dergelijke samenwerking wordt aangegaan tussen bepaalde afdelingen of tussen bepaalde personen van verschillende organisaties.

Een samenwerking ligt ten grondslag aan ten minste één van de onderstaande motieven die refereren naar de onderliggende oorzaken of omstandigheden die tot samenwerking leiden:

- Noodzaak;
- Asymmetrie;
- Reciprociteit;
- Efficiëntie;
- Stabiliteit;
- Legitimiteit.

Noodzaak

Volgens de theorie van Oliver (1990) worden organisaties vaak genoodzaakt tot samenwerking als gevolg van door hogere autoriteiten voorgeschreven wettelijke vereisten. Indien de noodzaak tot samenwerking ontbreekt, zal volgens Oliver geen samenwerking tot stand komen. Het voorschrijven van wettelijke vereisten als gevolg waarvan samenwerking ontstaat, zorgt niet alleen voor een intensivering van de samenwerking, maar kan ook de perceptie van de invloed van de eigen organisatie op haar omgeving verminderen (p.243).

Asymmetrie

Naar de mening van Oliver (1990) is bij asymmetrie sprake van onderlinge afhankelijkheid door schaarste aan middelen. Dit verwijst naar de wens of mogelijkheid om kracht of controle uit te oefenen op een andere organisatie, hetgeen tevens inhoudt dat een organisatie niet bereid zou kunnen zijn andere organisaties toe te laten in hun omgeving. Tussen een publieke en een private partij zal veelal gezocht worden naar een gelijkwaardige opstelling. Tussen publieke partijen onderling kan een dergelijk motief echter wel een rol spelen. De angst van publieke partijen voor het verliezen van hun autonomie en controle belemmert daardoor een samenwerking, terwijl de wederzijdse afhankelijkheid ook een samenwerking had kunnen stimuleren. De waarde van de middelen die een organisatie bezit bepalen de mate van zijn of haar onderhandelingspositie (p.243).

Reciprociteit

Volgens Oliver (1990) is reciprociteit, of wederkerigheid, een omstandigheid welke ervan uitgaat dat coöperatie, coördinatie en collaboratie in een interorganisationele relatie beter werken dan dominantie, macht en gezag. Reciprociteit is dan ook het tegengestelde van asymmetrie. Een samenwerking ontstaat volgens dit principe om gemeenschappelijke en wederzijdse doelen te bereiken. Schaarste leidt dan eerder tot samenwerking dan tot compe-

titie. Belangrijke kenmerken van reciprociteit zijn balans, harmonie en gelijkheid. Interorganisationele samenwerkingen ontstaan in dit geval vanuit gemeenschappelijke doelen of interesses (p.244).

Efficiëntie

Efficiëntie is een intern georiënteerd kenmerk. De gedachte ervan is dat samenwerking wordt aangegaan om de verhouding tussen eigen inkomsten en uitgaven te verbeteren. Volgens dit kenmerk is het reduceren van kosten een reden voor het ontstaan van interorganisationele samenwerking. Binnen een dergelijke samenwerking kunnen de transactiekosten voor specifieke terugkerende transacties afnemen. Door spreiding van risico's en kosten over meerdere organisaties is sprake van minder onzekerheid en schaalvoordelen (p.245)

Stabiliteit

Samenwerking wordt op grond van dit motief aangegaan als reactie op een onzekere omgeving. De onzekere omgeving is het gevolg van schaarste van middelen en beperkte kennis. Deze onzekerheden zijn het uitgangspunt voor het aangaan en het onderhouden van een samenwerking. Organisaties willen hierdoor stabiliteit, zekerheid en betrouwbaarheid realiseren. Vanuit deze visie dient de samenwerking voor het omgaan met onzekerheden en het voorzien van risico's, zodat een betrouwbaar en ordelijk werkproces ontstaat (p.245).

Legitimiteit

Volgens het kenmerk legitimiteit vloeit een samenwerking voort uit institutionele druk om de activiteiten en output van organisaties te rechtvaardigen. Deze institutionele druk motiveert organisaties om hun legitimiteit te verhogen door overeenstemming te bereiken met de heersende normen, regels of verwachtingen. De wil om legitimiteit te verhogen hangt samen met reputatie, imago en prestige. Organisaties met een hoog aanzien zijn gewilde samenwerkingspartners. Organisaties kunnen dankzij dergelijke samenwerkingspartners hun eigen legitimiteit verbeteren, doordat zij zich richting andere partijen in het netwerk beter kunnen profileren. Hierdoor is het voor organisaties mogelijk om tot markten toe te treden die anders niet bereikbaar waren (p.246).

Hierboven is stil gestaan bij de een samenwerking in het algemeen. In de volgende paragraaf wordt verder ingegaan op samenwerking binnen een keten.

2.3.1 Ketensamenwerking

Door inzicht in de risicosamenleving en de daarbij behorende wicked problems wordt zichtbaar dat een integrale samenwerking nodig is om de problemen het hoofd te bieden. Deze problematiek doet een beroep op de betrokken organisaties om tot samenwerking te komen (De Vos, 2010). In deze paragraaf komt de samenwerking in de vorm van ketensamenwerking aan bod. Er wordt getracht de verschillende facetten van het ketenbegrip scherp te stellen. Om te beginnen zal gekeken worden naar verschillende definities van ketens. Voorts wordt ingegaan op de basiscondities van een efficiënte ketensamenwerking. Als laatste onderdeel wordt het verschil tussen ketens en netwerken beschreven.

Kenmerkend voor de ketenaanpak is dat de totaalbenadering - waarbij de mogelijke interventies van verschillende actoren grondig op elkaar afgestemd zijn - centraal staat. In de literatuur worden de termen ketensamenwerking, interorganisationele samenwerking en interorganisationele coördinatie vaak door elkaar heen gebruikt. De definitie komt evenwel meestal op hetzelfde neer.

Het asielbeleid is onder andere gericht op het efficiënt en effectief uitvoeren en afhandelen van de verzoeken tot verblijf van asielzoekers in Nederland. Bij dit proces is een veelheid aan

organisaties betrokken. Bij de ontwikkeling van het asielbeleid wordt steeds gezocht naar sturingsinstrumenten om te kunnen omgaan met de onzekerheden over de instroom van vluchtelingen, de publieke opinie over het asielvraagstuk en de afhandeling van de vluchtelingenstroom (Van Duivenboden et al, 2000, p.103).

2.3.1.1 Definitie ketensamenwerking

In de literatuur wordt het begrip ketensamenwerking vaak gebruikt. In het onderstaande zullen verschillende definities worden omschreven die in de literatuur worden gehanteerd. Die definities worden daarbij becommentarieerd met als doel om voor de toepassing daarvan in deze scriptie een eenduidig ketensamenwerkingsbegrip te definiëren.

“Keten kan worden beschouwd als een netwerk van weliswaar autonome organisaties die in onderlinge samenhang de voortbrenging van een product tot stand brengen”- (Van Dalen in Van Duivenboden et al, 2000, p.33).

Deze definitie benadrukt de autonomie van organisaties en dat organisaties in onderlinge samenhang opereren. Deze definitie is in mijn optiek nog te beperkt om toe te passen in de asielketen. De betekenis van ketensamenwerking moet verder ontrafeld worden. Van der Aa en Konijn (2001, p.27) geven eveneens een beknopte definitie van een keten:

“Verbonden en afgestemde deelprocessen die leiden tot een voor een eindafnemer bevredigend product of dienst.”

De toevoeging van deze definitie is te vinden in de deelprocessen. Bij ketensamenwerking blijkt sprake te zijn van deelprocessen. Waar in de definitie van Van Dalen enkel de focus ligt op het tot stand brengen van een product, wordt in de definitie van Van der Aa en Konijn het tot stand brengen van een dienst benoemd. In de definitie van Van der Aa en Konijn lijkt de vraaggerichtheid van de keten centraal te staan, wanneer zij stellen dat de processen in de keten moeten leiden tot een voor de eindafnemer bevredigend product of dienst. De toevoeging die Van der Aa en Konijn maken is de meest specifieke op dit punt. Ondanks dat deze omschrijving iets meer de diepte in gaat, is deze nog niet allesomvattend.

Grijpink (2007, p.282) geeft van een keten de volgende definitie:

“Tijdelijk maar wel structureel samenwerkingspatroon van een groot aantal onafhankelijke organisaties en professionals rond een dominant ketenprobleem, gericht op een immaterieel maatschappelijk product, zoals sociale zekerheid of strafrechthandhaving.”

Poorthuis (2003, p.69) geeft een soortgelijke definitie, maar voegt daaraan toe dat sprake moet zijn van een complex maatschappelijk vraagstuk. Haar definitie luidt:

“Een gericht georganiseerd werkverband binnen vele sectoren van de samenleving, zoals overheid, gezondheidszorg, onderwijs of bedrijfsleven. Ze zijn met name actueel vanwege complexe maatschappelijke vraagstukken en complexe organiseervraagstukken. Een keten kenmerkt zich daarbij door de betrokkenheid van meerdere partijen, die moeten of willen samenwerken om tot een gewenst resultaat te komen.”

In de definitie van Grijpink wordt het bestaan van een dominant ketenprobleem genoemd. Een ander belangrijk element uit zijn definitie is het immaterieel maatschappelijk product. In het kader van ketensamenwerking moet volgens deze definitie sprake zijn van een dominant ketenprobleem gericht op een immaterieel maatschappelijk product. Dit kan een maatschappelijk probleem zijn dat steeds weer terugkeert en dat de ketenpartner niet zelfstandig

kan oplossen, maar waar de hele keten wel verantwoordelijk voor is (2002, p.11). Grijpink noemt uitdrukkelijk het tijdelijke maar structurele karakter van de samenwerking. Het resultaatstreven, zoals Poorthuis aangeeft, kan het tijdelijke karakter verklaren. Zodra het resultaat bereikt is kan de samenwerking worden beëindigd. Het structurele karakter van samenwerking komt tot uiting wanneer gewerkt wordt aan een concreet maatschappelijk vraagstuk waar de samenwerking rondom georganiseerd is. Samenvattend is de toegevoegde waarde van de definities van Grijpink en Poorthuis te vinden in de voorwaarde dat er een dominant ketenprobleem bestaat. Dit dominante ketenprobleem is volgens Poorthuis een complex maatschappelijk vraagstuk of complex organisatorisch vraagstuk. Deze toevoegingen zijn doorslaggevend met betrekking tot de definiëring en toepassing van de ketensamenwerking in de asielketen.

Ten slotte de definitie van Van Duivenboden, Van Twist, Van Veldhuizen en In 't Veld. In het door deze auteurs geschreven boek "ketenmanagement in de publieke sector" wordt uitgebreid stilgestaan bij het onderwerp ketensamenwerking. Wanneer integrale benadering over de grenzen van de organisatie wordt toegepast spreekt men volgens Van Duivenboden et al (2000) van ketenbenadering. In een interorganisatorische ketenbenadering wordt de keten gevormd door schakels van taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en rollen van een tijdelijke of meer permanente verzameling van afzonderlijke organisaties (p.15). Organisaties moeten zich bewust zijn van de wederzijdse afhankelijkheden om hun doelen te realiseren. Die doelen beogen de doelmatigheid en de doeltreffendheid van beleid en dienstverlening te verbeteren. De ketenbenadering heeft betrekking op het managen van de wederzijdse afhankelijkheden (Van Duivenboden et al, 2000, p.16). Ketenaanpak gaat vaak over het beter afstemmen van problemen en behoeften op verschillende levensdomeinen. De schakels in de keten zijn de actoren die met een gemeenschappelijke cliënt werken of zouden kunnen werken. Het is een vorm van samenwerking met een sterke focus op het afleveren van een 'product'. In de hulpverlening is dat eerder een 'dienst' dan een 'goed'. De samenwerkende instanties zijn 'hulpverlenend' in de ruime zin van het woord (Kennisplein, 2016).

Volgens Lips, Bekkers en Zuurmond (2005) is het ontbreken van (eenduidige of formele) hiërarchie het belangrijkste kenmerk dat met het concept van ketens wordt geïntroduceerd. Karakteristiek voor ketens is dat de ene schakel altijd maar tot op zekere hoogte invloed kan uitoefenen op wat andere schakels doen. Eer ontbreekt een centraal gezag. Iedere schakel bepaalt in beginsel zelf zijn beleid. Voor de mate waarin daarbij met het beleid van die andere schakels rekening moet (of zou moeten) worden gehouden zijn de onderlinge afhankelijkheden bepalend (p.350).

Nu gekeken is naar de betekenis van ketens, zal in de volgende paragraaf ingegaan worden op de condities voor het vormen van ketens en samenwerking daarbinnen. Alvorens daarop verder in te gaan worden hieronder in het kort de kenmerken van ketens samengevat op basis van bovenstaande uiteenzetting:

- samenwerkingsverband van meerdere min of meer autonome organisaties met elk hun eigen belangen;
- het object waar de keten zich op richt is een concreet probleem, hetzij maatschappelijk, dan wel organisatorisch of bedrijfsmatig waar gezamenlijk het hoofd aan geboden moet worden;
- er is geen sprake van hiërarchie tussen verschillende partners in de keten;
- er is sprake van deelprocessen ten behoeve van een daadwerkelijk eindproduct.

Nu het begrip ketensamenwerking scherp is gesteld, kan het toegepast worden in de asielketen. De asielketen wordt gekenmerkt door afzonderlijke organisaties die zich richten op het managen van werkvoorraden en capaciteit (sturen op achterstand (Van Duivenboden et al, 2000, p.104). Diverse factoren zijn van invloed op de totstandkoming van een ketensamenwerking. Deze factoren worden in de volgende paragraaf beschreven.

2.3.2 Factoren van invloed op het vormen van een ketensamenwerking

Van een keten maken verschillende partners/schakels deel uit die onderling van elkaar afhankelijk zijn. Bij de totstandkoming van een keten is het van belang dat de betrokken partijen zich van vorenstaande onderlinge afhankelijkheidsrelatie bewust zijn. Het aanwezig zijn van dit bewustzijn betekent overigens nog niet direct dat de keten zonder meer tot stand zal komen. Daarop zijn namelijk nog diverse andere factoren van invloed.

Organisaties moeten zich bewust zijn van de wederzijdse afhankelijkheden om hun doelen te realiseren. Die doelen beogen de doelmatigheid en de doeltreffendheid van beleid en dienstverlening te verbeteren. De ketenbenadering heeft betrekking op het managen van de wederzijdse afhankelijkheden. Binnen een keten zijn er schakels. De schakels zijn te zien als de afhankelijkheden van organisaties die hierboven zijn aangegeven. Organisaties zijn van elkaar afhankelijk vanwege bepaalde taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en rollen binnen de keten (Van Duivenboden et al, 2000, p.16). Wat maakt de samenwerking efficiënt en effectief? Zijn er randvoorwaarden te creëren die samenwerkingsverbanden op een hoger niveau kunnen tillen?

Van Duivenboden et al noemen (in: Lips e.a., 2005, pp.351-353) een aantal basiscondities voor het ketenperspectief. Verder wordt door hen een paragraaf gewijd aan de mate van samenwerking.

2.3.2.1 Basiscondities van Van Duivenboden

Allereerst zal gekeken worden naar wat Van Duivenboden et al als basiscondities beschouwen. Van Duivenboden et al noemen (in: Lips e.a., 2005: 351-353) een aantal basiscondities voor het ketenperspectief. Er worden vijf condities beschreven:

- juiste balans in het streven naar uniformiteit;
- dominant ketenprobleem;
- vertrouwen;
- macht;
- frameworkcondities.

Juiste balans in het streven naar uniformiteit

Op basis van deze basisconditie moeten ketens de juiste balans vinden in het streven naar uniformiteit over de schakels heen. Dit geldt zowel voor beleidsdoelen als voor informatie-uitwisseling. Keteninformatisering verschilt van interne automatisering omdat daarbij een brug wordt geslagen tussen de samenwerkende organisaties. Standaardiseer wat *moet*, niet wat *kan*, vanuit de opdracht waarvoor de gezamenlijke schakels staan. Hier wordt het verschil aangeduid tussen actie vanuit een effectiviteitsvraag en actie vanuit een efficiencyvraag (Van Duivenboden et al in: Lips e.a. 2005, p. 351). Bij deze conditie wordt dus de nadruk gelegd op het effectiviteitsperspectief en niet zozeer op het efficiencyperspectief. De keten moet worden ingericht op basis van de doelen. Duivenboden stelt daarnaast dat men in een ketensamenwerking niet meer moet sleutelen aan machtsverhoudingen tussen schakels dan strikt noodzakelijk is. Pluriformiteit heeft redenen die verder gaan dan de behoefte van

schakels aan een eigen identiteit. Zo zijn er wet- en regelgeving, waaraan schakels zijn gebonden, die eisen stellen aan de inrichting van de informatievoorziening die niet zomaar kunnen worden weggepoetst (Van Duivenboden et al in: Lips e.a. 2005, p. 351).

Dominant ketenprobleem

Het dominante ketenprobleem, de tweede conditie volgens Van Duivenboden e.a., is al eerder aan de orde geweest toen het begrip keten in deze scriptie uiteen is gezet. Het is van belang te realiseren dat concurreren op infrastructuur gelijk staat aan investeren in 'gezamenlijk achter de feiten aanlopen'. De 'schakels' in de keten zouden zich gezamenlijk moeten realiseren dat zij niet ieder afzonderlijk hun eigen weg moeten gaan, omdat er dan geen winnaars maar alleen verliezers zullen zijn. Zonder expliciet en geobjectiveerd gemeenschappelijk belang (b)lijken schakels niet of nauwelijks te motiveren om als ketenpartners de eigen autonomie op te geven voor een onzekere afhankelijkheidsrelatie (Van Duivenboden et al in: Lips e.a. 2005, p.352). Door een gemeenschappelijk belang te formuleren kan het inzicht ontstaan dat 'schakels' elkaar nodig hebben. De erkenning van onderlinge afhankelijkheid is daarbij cruciaal. Lips (2005) beschrijft in het kader van deze basisconditie dat de aard van de betreffende overheidstaak medebepalend is voor de vraag of en in hoeverre ketenvorming in de praktijk mogelijk is (p.352).

Vertrouwen

Vertrouwen is een derde basisconditie voor de vorming en het voortbestaan van een keten. De onderlinge afhankelijkheid kan alleen tot vruchtbare samenwerking komen wanneer in de keten sprake is van vertrouwen. De betrokken partijen in een keten oefenen invloed uit op de organisaties en personen van andere partijen. Daarom is vertrouwen in de onderlinge relatie en in het uitwisselen van informatie van belang. Dit vertrouwen wordt in meer of mindere mate weerspiegeld in organisatorische maatregelen, zoals contracten, prijsafspraken, formele regels en procedures en certificering. De vertrouwenskwestie speelt juist bij ketensamenwerking een belangrijke rol, omdat de betrokken partijen invloed uitoefenen op elkaars organisaties, processen en medewerkers (Van Duivenboden et al in: Lips e.a. 2005, p.352)

Macht

Macht vormt de vierde basisconditie in ketenvorming. Van Duivenboden et al merken op dat hoewel in een keten niet één organisatie de macht heeft, dat nog niet betekent dat macht min of meer homogeen verdeeld is. Het is daarentegen goed mogelijk dat sommige ketenpartners hun wil aan anderen kunnen opleggen. Factoren die de machtspositie in een publieke keten beïnvloeden zijn; de rol van de betrokken overheidsinstellingen, de omvang daarvan, de positie in de keten en speciale competenties of bevoegdheden op basis van vigerende wet- en regelgeving. Ketensamenwerking vraagt om een (re)organisatie of (her)ontwerp gericht op de beïnvloeding van deze factoren; een zekere structurering van machtsverhoudingen is nuttig om de voor de vorming van ketens benodigde helderheid en stabiliteit te realiseren (Van Duivenboden et al in: Lips e.a. 2005, p. 353).

Frameworkcondities

Ten slotte vormen frameworkcondities de vijfde basisconditie in ketenvorming. Frameworkcondities zijn de voorwaarden die nodig zijn voor het kunnen functioneren van een keten, die voortvloeien uit de gegeven infrastructuur – ruimtelijk, financieel, bestuurlijk, juridisch en wat betreft uitwisseling van kennis en informatie (Van Dalen in Lips e.a. 2005, p.353). De infrastructuur binnen frameworkcondities biedt een goed uitgangspunt ter ondersteuning van het informeren en communiceren tussen organisatie.

Nu hiervoor de basiscondities ter zake van de instandhouding en ontwikkeling van een ketensamenwerking zijn beschreven, wordt hieronder ingegaan op de verschillende niveaus van samenwerking.

2.3.2.2 Mate van samenwerking

De Wit, Rademakers en Brouwer in van Duivenboden et al (2000) beschrijven dat de intensiteit van de samenwerking wordt beïnvloed door de diverse factoren die van invloed zijn op het tot stand komen van een samenwerking. Daarin worden onderscheiden een actieve en een inactieve vorm van afstemming tussen de betrokken partijen (p.60). In sommige gevallen vindt een natuurlijke samenwerking plaats, in andere gevallen is samenwerking meer afgedwongen.

Indien in het geheel geen of slechts in een minimale vorm afstemming plaatsheeft, komt dit volgens De Wit et al (2000) voort uit de voorkeurspositie vanuit het zelfstandige organisatieperspectief. Het verantwoordelijkheidsgevoel strekt dan niet verder dan de eigen organisatie. Deze vorm van inactieve afstemming wordt als zelforganisatie aangemerkt. De keten wordt dan niet actief gecoördineerd. Zelfstandig vanuit de individuele organisatie beschouwd is dit een efficiënte manier van afstemming. In de praktijk blijkt evenwel dikwijls dat een actieve coördinatie, al dan niet afgedwongen vanuit de politieke of maatschappelijke omgeving, noodzakelijk is (De Wit et al, 2000, p.60). In het hiernavolgende worden de actieve afstemmingsvarianten nader toegelicht.

Een vorm van actieve afstemming waarbij de gedeelde verantwoordelijkheid minimaal is, betreft de estafettevorm. Bij deze variant vindt afstemming plaats door overleg met de direct volgende partij binnen de keten. Op deze wijze wordt de verantwoordelijkheid voor het vervolg van het proces overgedragen. Hoewel de verantwoordelijkheid wordt gedeeld is van medeverantwoordelijkheid geen sprake. Het gevolg van een juiste verantwoordelijkheids-overdracht is een beter gecoördineerde keten (Van Duivenboden et al. 2000, p.60). In voorkomende gevallen kan echter niet worden volstaan met een minimale coördinatie en is een meer actieve afstemming nodig.

Indien alle activiteiten binnen een keten worden afgestemd is sprake van geformaliseerde coördinatie. Deze afstemming geschiedt bijvoorbeeld via een stuurgroep van betrokken ketenpartners, bestuursraden, commissies, taakgroepen of interdepartementale werkgroepen in publieke organisatieketens. Onder de afstemming worden vaak gezamenlijke investeringen voor optimalisatie van ketensamenwerking begrepen, waaronder investeringen in de ontwikkeling van een infrastructuur om de communicatie en informatie-uitwisseling tussen ketenpartners te verbeteren (De Wit et al, 2000, p.60).

Vorenvermelde investeringen leiden regelmatig tot vergroting van de wederzijdse afhankelijkheid en een versterkte noodzaak om interne processen te coördineren. Daardoor krijgen de ketenpartners behoefte aan een gezamenlijke visie en strategie. Ingeval afstemming plaatsvindt op het niveau van gezamenlijke visie en strategie is sprake van strategische coördinatie. De coördinatie wordt dan verzorgd door een geformaliseerde stuurgroep die zowel de verantwoordelijkheid als de bevoegdheid krijgt om in het belang van de gehele keten de strategie te bepalen (De Wit et al, 2000, p.61).

2.3.3 Verschillen tussen 'keten' en 'netwerken'

In deze paragraaf zullen overeenkomsten en verschillen van ketens en netwerken benoemd worden. Als eerste worden de overeenkomsten benoemd en vervolgens wordt uitgebreid op de verschillen ingegaan.

Een belangrijke overeenkomst tussen het denken in ketens en netwerken is de accentverschuiving die een overwegend interne gerichtheid van het organisatieconcept inruilt voor een externe oriëntatie gericht op andere partijen in de omgeving. Bij een conceptualisering in termen van zowel ketens als netwerken richt de aandacht zich op relaties; meer in het bijzonder voorgesteld als de verbindingen tussen de schakels in de keten of de lijnen tussen de knooppunten in het netwerk. Overeenkomstig is eveneens dat de relaties vervolgens gekenmerkt worden door een zekere interdependentie (Van Dalen, 1997).

Functionele en Sociale relatie

Als we meer in detail kijken vallen de volgende verschillen op (Van Eeten in Van Duivenboden et al, 2000, p.33). Terwijl een keten focust op functionele relaties, gaat men bij de voorstelling van een netwerk doorgaans juist uit van sociale relaties. Het gaat in de keten niet om concrete interactiepatronen tussen actoren, maar slechts om functionele relaties. Functionele relaties kunnen sociaal zijn, maar dat hoeft niet. De vaststelling welke actoren deel uitmaken van een netwerk vindt plaats aan de hand van hun feitelijke, concrete betrokkenheid bij een bepaald beleidsprobleem of beleidsprogramma. Bij de bepaling van de schakels in de keten wordt veel meer uitgegaan van de vooraf vastliggende functioneel gegeven relaties tussen actoren (Van Eeten, 1999).

Ordening

Een keten is sequentieel en gericht in de tijd. Dit is een verschil dat door de typische eigenschappen van de keten als metafoor wordt aangegeven. Anders dan het denken in termen van netwerken nodigt de keten als metafoor direct uit tot het aanbrengen van sequentiële ordening. Hoewel in het netwerkconcept steeds vaker een relatie wordt aangebracht met dynamiek, is het in zijn zuivere vorm een statisch begrip, zonder richting in de tijd. Vergelijken we deze twee concepten dan zien we ook dat een benadering in termen van netwerken in zekere zin rijker is, omdat het de aandacht niet alleen op functionele relaties richt. Anderzijds kan het beschrijven en analyseren in termen van ketens ervoor zorgen, dat we in complexe netwerken structuur kunnen aanbrengen door te zoeken naar sequentiële ordening door de tijd: als paden in netwerken (Van Duivenboden et al, 2000, p.33).

Een keten wordt gezien als “een netwerk van weliswaar autonome organisaties die in onderlinge samenhang de voortbrenging van een product tot stand brengt” (Van Duivenboden e.a., 2000). Een keten onderscheidt zich van een ‘gewoon’ netwerk door een ‘opeenvolgende ordening’ en een ‘gerichtheid in tijd’. Dit hangt samen met het functionele karakter van een keten. Een keten kan gezien worden als een metafoor van een sequentiële verbondenheid tussen de verschillende schakels, waarbij de output van de ene schakel de input van de andere schakel vormt. Om te beoordelen of een samenwerkingsverband gekenmerkt kan worden als ‘ketensamenwerking’, is het dus de vraag of sprake is van een ‘volgtijdelijkheid’ in de uitvoering tussen de verschillende actoren en of deze volgtijdelijkheid verbonden is aan een tijdpad (Van Duivenboden et al, 2000, p.33).

Dat een keten “een immaterieel maatschappelijk product tot stand brengt, zoals de sociale zekerheid” benadrukt het verschil met een netwerk (Grijpink, 2006, p. 9). Een keten kan worden beschouwd als een bijzondere vorm van een netwerk dat zich onderscheidt door de wijze van selectie van actoren, het type relaties dat de actoren onderling aangaan en de wijze van ordening van handelen. Deze ordening van handelen wordt gekenmerkt door het functionele karakter, de sequentiële ordening en de gerichtheid in tijd. Van een keten is sprake wanneer verschillende (netwerk-)partners een overeenkomst hebben om gezamenlijk een product en/of een dienst te leveren (Goedee & Enkten, 2013).

Met deze omschrijving van het verschil tussen ketens en netwerken wordt deze paragraaf over theorieën aangaande (keten)samenwerking afgesloten. In de komende paragraaf worden de in deze scriptie veel gehanteerde begrippen gedefinieerd.

2.4 Belangrijke definities

In de literatuur en de media worden verschillende begrippen met betrekking tot de vluchtelingen door elkaar heen gebruikt. Om verwarring te voorkomen volgt hieronder een opsomming van de definities die in deze scriptie gehanteerd worden.

Vluchteling

Niet-Nederlander die naar Nederland is gekomen en van wie op grond van het Vluchtelingenverdrag van Genève van 1951 is vastgesteld dat hij of zij in het herkomstland gegronde vrees heeft voor vervolging, vanwege een godsdienstige of politieke overtuiging, nationaliteit, ras of het behoren tot een bepaalde sociale groep (Gemeente Rotterdam, 2016). De term vluchteling kan dus gebruikt worden voor iemand die nog geen verblijfsstatus heeft.

Asielzoeker

Een asielzoeker is een persoon die een asielaanvraag doet en in is afwachting van het besluit van IND. Asielaanvragen worden ingediend door personen die om uiteenlopende redenen hun land hebben verlaten om elders bescherming of asiel te zoeken (Gemeente Rotterdam, 2016) Volgens de definitie van de UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees), zijn asielzoekers personen die hun land van herkomst hebben verlaten, een verzoek tot erkenning als vluchteling in een ander land hebben ingediend en wachten op de beslissing over dit verzoek.

Statushouder

Statushouders zijn formeel erkende vluchtelingen met een (tijdelijke) verblijfsvergunning. Het verzoek tot asiel is ingewilligd. Statushouders worden ook wel vergunninghouders of verblijfsgerechtigden genoemd (Gemeente Rotterdam, 2016).

Immigrant

Bij immigratie gaat het om de vestiging van personen vanuit het buitenland in Nederland. Immigranten moeten in de Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (hierna: GBA) worden ingeschreven. In de regel wordt iemand als immigrant in de GBA ingeschreven als hij of zij “naar redelijke verwachting gedurende een half jaar ten minste twee derde van de tijd in Nederland verblijf zal houden” (Wet GBA, artikel 26). In de praktijk zal dit in veel gevallen worden geïnterpreteerd als dat de betrokkene van plan is de komende vier maanden in Nederland te blijven. De inschrijving van asielzoekers in de GBA is anders geregeld dan de inschrijving van andere immigranten (CBS, 2016).

Migrant

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) beschouwt iemand als migrant als deze persoon van plan is om langer dan vier maanden te blijven.

Hierna wordt in de slotparagraaf ingegaan op het begrip integratie.

2.5 Integratie

Omdat in deze scriptie de ketensamenwerking binnen de Verlengde asielprocedure ten aanzien van de integratie onder de loep genomen wordt, besteed ik in deze paragraaf aandacht aan het begrip integratie. Dat integratie een multidimensioneel en gelaagd concept is wordt uitgebreid in de literatuur beschreven (Veenman 1994; Esser 2003, 2004; Van Rijn, Zorlu, Bijl & Bakker, 2004). Het Sociaal en Cultureel Planbureau definieert integratie als de mate waarin en de wijze waarop etnische minderheden deel worden van de ontvangende samenleving. De term integratie wordt sinds het einde van de jaren tachtig gebruikt als centraal concept in de politiek ten behoeve van vluchtelingen.

Met betrekking tot integratie zijn volgens Vermeulen en Penninx (1994) twee dimensies te onderscheiden. Enerzijds structurele integratie, waaronder zij verstaan een volwaardige (evenredige) deelname van etnische minderheden aan maatschappelijke instituties, zoals onderwijs en de arbeidsmarkt. Anderzijds sociaal-culturele integratie waaronder zij verstaan de sociale contacten die leden en organisaties van minderheden met de bredere samenleving onderhouden (sociale integratie), als ook de culturele aanpassing aan die samenleving (culturele integratie) (Vermeulen en Penninx, 1994).

Daarnaast onderscheidt Veenman (1994) twee aspecten in integratie: een gedrags- en een houdingsaspect. Het gedragsaspect heeft volgens hem betrekking op participatie. Het houdingsaspect heeft betrekking op oriëntatie. Participatie wordt nader onderscheiden in formele en informele participatie. Bij formele participatie moet gedacht worden aan deelname aan instituties als onderwijs, arbeid en huisvesting. Aan de formele participatie wordt de sociaaleconomische positie afgemeten. Omdat dit het bereik van dit onderzoek te buiten gaat zal in deze scriptie op de formele participatie niet verder worden ingegaan. De informele participatie en de oriëntatie kunnen worden aangeduid als de etnisch-culturele positie. Bij informele participatie gaat het om contacten met autochtonen. Bij oriëntatie gaat het om 'oriëntatie op de Nederlandse omgeving' (Veenman, 1994). In paragraaf 5.3 waarin de integratie in de Verlengde asielprocedure wordt geanalyseerd ga ik hier nader op in.

Volgens Esser (2003) is integratie een meerdimensionaal proces dat uit meerdere aspecten bestaat (pp. 50-51). Deze aspecten hangen nadrukkelijk met elkaar samen. Zo hangt bijvoorbeeld de mate waarin immigranten interetnische sociale relaties aangaan in sterke mate samen met de mate waarin zij beschikken over de vereiste kennis en (taalkundige en culturele) vaardigheden. Een goede beheersing van de taal is volgens Esser (2003, aangehaald in van Rijn, Zorlu, Bijl en Bakker, 2004) een cruciale factor. De theorie van Esser (2003) sluit aan op zowel de sociaal-culturele en de structurele integratie zoals door Vermeulen en Penninx (1994) omschreven, als op het gedrags- en houdingsaspect van Veenman (1994). In het hiernavolgende zal allereerst het begrip 'integratie' verder worden toegelicht. De omschrijving van Esser wordt in dit theoretisch kader als uitgangspunt genomen.

2.5.1 Vier aspecten van integratie

Naar de mening van Esser is 'integratie', zoals dat in de publieke en politieke discussie met name wordt gebruikt, de 'sociale integratie' van (asiel)migranten in het land waar zij zich vestigen. Deze integratie speelt zich af op diverse maatschappelijke terreinen. Esser (2003) onderscheidt vier (gefaseerde) aspecten van integratie: *culturation*, *positioning*, *interaction* en *identification*. Deze vier aspecten worden hierna uitgewerkt.

Culturation ('Kulturation') houdt in dat immigranten over voldoende kennis en vaardigheden beschikken om adequaat en op betekenisvolle wijze in de samenleving te kunnen participeren. Zoals aangegeven is beheersing van de taal daarbij een cruciale factor. Daarnaast dienen de immigranten culturele vaardigheden te hebben verworven. Het verwerven van taalkundige en culturele vaardigheden hangt af van de kansen die de nieuwe samenleving biedt.

Positioning ('Platzierung') houdt in dat immigranten een goede maatschappelijke positie verwerven en deelnemen aan belangrijke instituties. Daarbij valt te denken aan posities op terreinen zoals de woningmarkt, het onderwijs, de arbeidsmarkt, het rechtssysteem, etc. Positioning richt zich op sociale rechten en heeft een structureel karakter. Een goede maatschappelijke positie is zowel afhankelijk van de door de nieuwe samenleving geboden kansen als van de kennis en vaardigheden waarover een immigrant reeds beschikt.

Interaction ('Interaktion') houdt in dat immigranten interetnische sociale relaties aangaan in het dagelijks leven. Dit betreffen bijvoorbeeld buurtcontacten, vriendschappen of zelfs samenlevingsrelaties. Het tot stand komen van deze relaties is afhankelijk van zowel de bereidheid voor het aangaan hiervan van immigranten als de bereidheid hiertoe van autochtonen.

Identification ('Identifikation') ten slotte betreft de mate waarin immigranten zich verbonden voelen met de nieuwe samenleving. Dit is derhalve vooral een emotioneel aspect waarbij loyaliteits- en identificatiegevoelens een rol spelen. Identification is onder meer afhankelijk van de vraag of interetnische contacten in conflict komen met bestaande netwerken.

Dat bovenstaande vier integratie-aspecten nauw met elkaar samenhangen, blijkt bijvoorbeeld uit het volgende. Beheersing van de taal draagt bij aan het verwerven van goede positie op de arbeidsmarkt. Tegelijkertijd kan een sollicitatieproces ervoor zorgen dat de taalvaardigheid toeneemt. De zogenoemde 'marktwaarde' die aan immigranten zou kunnen worden toegekend wordt bepaald door de capaciteiten (kennis en vaardigheden) (Esser, 2003). Een dergelijke marktwaarde, die door bijvoorbeeld werkgevers en producenten wordt toegekend, beïnvloedt de op maatschappelijke terreinen te bereiken positie.

Volgens Esser (2003) kan de kans dat allochtonen zich identificeren met principes van individuele vrijheid en de democratische rechtsstaat worden vergroot door een succesvolle positionering. De onderlinge samenhang tussen allochtonen en autochtonen kan daardoor toenemen, omdat de ontvangende samenleving het juist voor allochtonen mogelijk maakt om hun tradities en cultuur in stand te houden.

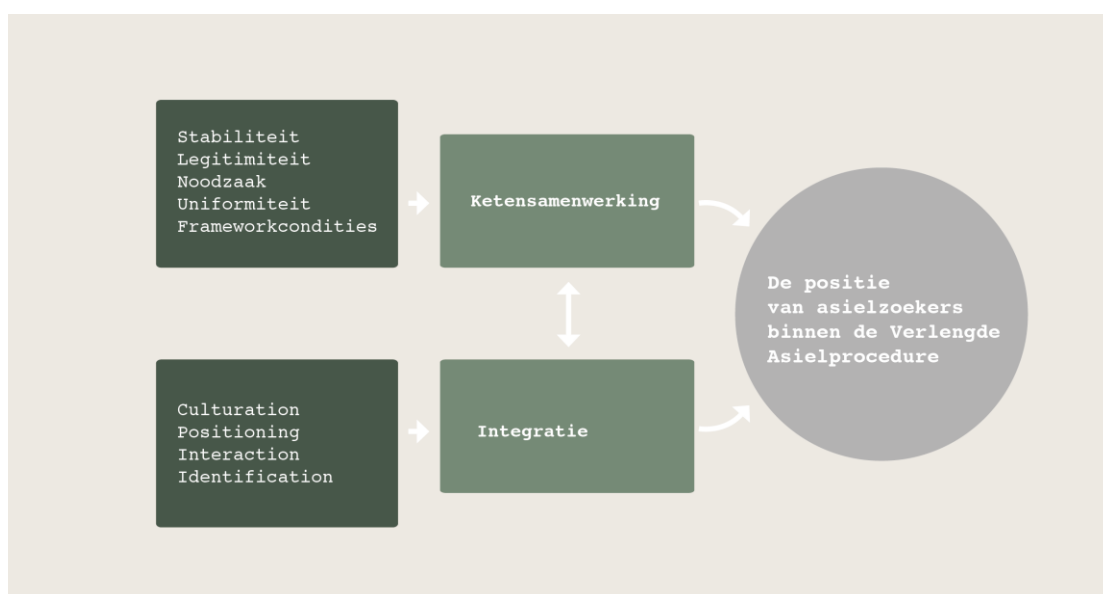
Ten aanzien van het door de overheid te voeren beleid neemt Esser (2003) het standpunt in dat taal essentieel is. Beheersing van de taal is naar zijn mening onontbeerlijk voor integratie. Het beleid hiervoor kan niet volstaan met het verstrekken van taalcursussen. Dagelijks dienen mogelijkheden voor interetnisch contact te bestaan. Daarom is het van belang dat etnische segregatie in buurten en op scholen van overheidswege wordt vermeden.

Volgens Van Rijn et al (2004) is de samenhang tussen de door Esser onderscheiden aspecten evident. Zij merken evenwel op dat Esser de veronderstelde verbanden of eventuele volgtijdelijkheid niet aangeeft. Esser beschrijft weliswaar de kernelementen van maatschappelijke participatie c.q. integratie, maar laat in het midden hoe de verbanden tussen die elementen zijn.

2.6 Conceptueel model

Het onderstaande conceptueel model is op basis van het bovenstaande theoretisch kader model tot stand gekomen. Om de hoofdvraag van dit onderzoek te kunnen beantwoorden wordt de invloed van ketensamenwerking en de beleidsvorming en-uitvoering rondom integratie op de positie van asielzoekers binnen de Verlengde asielprocedure gemeten.

De ketensamenwerking wordt onderzocht aan de hand van vijf factoren, te weten stabiliteit, legitimiteit, noodzaak, uniformiteit en frameworkcondities. Deze factoren bestaan uit drie motieven voor het tot stand komen van een samenwerking van Oliver (1990) en twee basiscondities voor het onderhouden van een samenwerking van Van Duivenboden et al (2000). Deze vijf factoren lenen zich bij uitstek voor een analyse van de asielketen. De integratie wordt onderzocht aan de hand drie dimensies die Esser (2003) ter zake van integratie vermeldt, te weten culturation, positioning, interaction en identification.



3. Methodologie

In de methodologie worden de keuzes die binnen dit onderzoek genomen zijn toegelicht. In dit hoofdstuk volgt een omschrijving van het type onderzoek, van de manier waarop de data is verzameld en van de stappen die in de data-analyse zijn genomen. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met paragrafen over de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek en de positie van de onderzoeker.

3.1 Onderzoeksvraag en thema's

Zoals in het eerste hoofdstuk is aangegeven is de doelstelling van dit scriptieonderzoek hoofdzakelijk het in kaart brengen van de ketensamenwerking binnen de Verlengde asielprocedure ten aanzien van integratie. De drie kernconcepten die volgen uit deze doelstelling zijn de ketensamenwerking, de Verlengde asielprocedure en de integratie. Deze kernconcepten zijn door mij dynamisch geïnterpreteerd, zodat rekening kon worden gehouden met de reacties van respondenten. Daarbij is gebleken dat door de respondenten een ander begrip van de Verlengde asielprocedure wordt gehanteerd dan het formele begrip. In de praktijk wordt onder de Verlengde asielprocedure verstaan de fase voorafgaand aan de statusverlening die aanvangt vanaf het moment van eerste registratie in Nederland. Formeel wordt deze fase de wettelijke beslistermijn genoemd. De wettelijke beslistermijn bestaat echter uit twee fases: de eerste fase vangt aan vanaf het moment van eerste registratie tot het moment dat de asielzoeker door IND wordt gehoord en de tweede fase vangt aan op het moment nadat het gehoor het plaatsgevonden en eindigt op het moment van statusverlening. Deze eerste fase is ontstaan door de toegenomen werkdruk als gevolg van de hogere instroom van vluchtelingen. Tijdens het onderzoek is aangesloten bij het begrip dat in de praktijk gangbaar is, zodat meer en gedetailleerdere informatie kon worden verzameld. Dynamische interpretatie is een kenmerk van kwalitatief onderzoek. Dergelijk onderzoek is erop gericht om achter de onderzoeksvragen te komen die er echt toe doen (Boeije, 2005). In paragraaf 3.2 wordt uitvoerig bij de onderzoeksstrategie stilgestaan.

3.2 Onderzoeksstrategie

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van een kwalitatieve onderzoeksstrategie. Binnen kwalitatief onderzoek bestaat de opvatting dat mensen gedragingen vertonen naar aanleiding van de betekenis die ze toekennen aan hun omgeving. Kwalitatief onderzoek heeft als doel de 'gedragingen', 'ervaringen', 'belevingen' en 'producten' van de betrokkenen te beschrijven, te interpreteren en te verklaren door werkwijzen die de natuurlijke omgeving zo min mogelijk verstoren (Boeije, 2005). Een kwalitatieve onderzoeksstrategie waarin een verdieping in de samenwerking tussen de betrokken organisaties centraal staat, past bij de onderzoeksvraag van deze scriptie. Kwalitatief onderzoek maakt het mogelijk verbanden tussen de belevingen te vinden en door te vragen naar achterliggende redenen. Door middel van kwalitatief onderzoek kan de samenwerking worden onderzocht. Naast de ketensamenwerking in het algemeen, wordt ook de ketensamenwerking binnen twee azc's onderzocht. De vraagstelling wordt toegepast op twee locaties waarin verschillende partijen aanwezig zijn. Om het kwalitatieve onderzoek uit te voeren is gekozen voor een casestudy. De casestudy is een onderzoek waarbij de onderzoeker probeert een diepgaand en integraal inzicht te krijgen in één of enkele tijdruimtelijk begrensde objecten of processen (Verschuren en Doorewaard, 2015, p.179). De casestudy is van kwalitatieve aard (Boeije, 2005). Kortom, niet de gedachten en ideeën van de onderzoeker, maar die van de respondenten staan centraal. Het maakt inzichtelijk wat er leeft bij de betrokken actoren in de Verlengde asielprocedure.

Verder is de keuze voor kwalitatief onderzoek gemaakt, omdat de onderzoeksdoelgroep moeilijk te bereiken en te mobiliseren is. Het onderwerp is actueel en gevoelig. Uit het onderzoek is gebleken dat de doelgroep niet of nauwelijks op e-mailberichten reageert, maar dat de doelgroep wel goed benaderbaar is in een persoonlijk gesprek. Daarnaast kan het onderwerp van het onderzoek moeilijk bespreekbaar zijn voor de doelgroep; dit geldt vooral voor de asielzoekers. Daarvoor is een persoonlijk gesprek waarbij de privacy wordt gerespecteerd de meest effectieve methode.

3.3 Onderzoeksontwerp

In dit onderzoek zal een vergelijking plaatsvinden die door middel van casestudy gemaakt wordt. Bij casestudyonderzoeken bestaat onderscheid tussen een vergelijkende en een enkelvoudige casestudy. Bij een vergelijkende casestudy worden verschillende cases onderling vergeleken, terwijl bij een enkelvoudige casestudy één case afzonderlijk wordt bestudeerd. Deze onderzoeksstrategie biedt mogelijkheden om een integraal beeld te krijgen van het onderzoeksobject (Verschuren en Doorewaard, 2015, p.187). Binnen dit onderzoek ligt de focus op inzet en samenwerking van ketenpartners op het gebied van integratie binnen de Verlengde asielprocedure. Om de zienswijze en ervaringen van betrokken actoren te achterhalen worden alle partijen binnen de asielketen meegenomen in het onderzoek. De partijen buiten de Verlengde asielprocedure blijven buiten beschouwing. Om een representatief aantal betrokkenen te kunnen interviewen wordt het onderzoek uitgevoerd bij een tweetal azc's. De keuze voor een locatie is onder meer gebaseerd op de toegankelijkheid en de bereidheid van de desbetreffende actoren. Door de actualiteit en gevoeligheid van het onderwerp was slechts een beperkt aantal actoren bereid om deel te nemen.

3.3.1 Caseselectie

In deze scriptie staan cases centraal. Daarom wordt hieronder stilgestaan bij de keuze van deze cases. Ook wordt de keuze van de geïnterviewde respondenten toegelicht.

In mijn scriptie heb ik gekozen om onder meer informanten te interviewen. Informanten kennen het onderzoeksveld wel, maar maken daarvan zelf geen onderdeel (meer) uit. Zij kunnen de onderzoeker vaak informatie verstrekken over het onderzoeksveld. Daarnaast zijn door mij ook experts geïnterviewd. Zij staan eveneens buiten het onderzoeksveld, maar hebben veel kennis over het onderwerp. Verder zijn sleutelpersonen geïnterviewd voor het algemene deel. Deze sleutelpersonen hebben een bepaalde positie in de onderzoekssituatie, waardoor zij weten welke respondenten geschikt en/of beschikbaar zijn voor de onderzoeker (Van Thiel, 2007, p.111).

De opvanglocatie van case 1 betreft een azc dat sinds 23 november 2015 opvang biedt aan maximaal 375 asielzoekers. Deze locatie is daarvoor ook al als azc gebruikt. Dat azc werd in 2013 gesloten. De heropening in 2015 is beoogd voor een periode van twee jaar (COA, 2016). Op deze locatie hebben de bewoners hun eigen kookfaciliteiten. Het azc ligt op twee kilometer afstand buiten de bebouwde kom. De organisaties die op het terrein aanwezig zijn, zijn VluchtelingenWerk, COA, DT&V en de Vrolijkheid.

De opvanglocatie van case 2 is één van de grotere opvanglocaties in Nederland. Het is gelegen op een uitgestrekt terrein waarop 1200 mensen kunnen worden gehuisvest. Van bovenaf ziet het terrein eruit als een gewoon dorp. In dit azc hebben de bewoners geen eigen kookfaciliteiten en zorgt COA voor het eten. Volgens plannen wordt de locatie in 2017 en/of 2018 grondig gerenoveerd (COA, 2016). Dit azc ligt op tweeënhalve kilometer buiten de bebouwde kom. De op het terrein aanwezige organisaties zijn VluchtelingenWerk, COA, DT&V en de Vrolijkheid.

Hoewel een meer uitgebreid onderzoek, bijvoorbeeld door meer locaties daarin te betrekken, de resultaten ervan ten goede zou komen, kan ten behoeve van deze scriptie worden volstaan met bovenstaande locaties. Op beide locaties zijn namelijk niet-vergunninghouders, asielzoekers die nog geen aanvraag hebben ingediend en die in afwachting van hun aanvraag zijn, aanwezig. Bovendien zijn de partijen die van invloed kunnen zijn op de integratie binnen de Verlengde asielprocedure op beide locaties werkzaam. Het grote voordeel van de keuze van deze twee opvanglocaties is de grote hoeveelheid aan informatie die door de betrokkenen werd verstrekt.

3.4 Onderzoeksmethoden

In het onderzoek is gebruik gemaakt van een aantal verschillende onderzoeksmethoden. De gehanteerde methoden zijn: documentenanalyse, literatuuronderzoek, ongestructureerde oriënterende interviews, semigestructureerde interviews en observaties. Daarbij werd uitgegaan van een inductieve relatie tussen theorie en praktijk. Er is dus gepoogd om de werkelijkheid waar te nemen en niet om de theorie te bevestigen in de praktijk (Boeije, 2005). De theorie werd wel als houvast gebruikt. Verder is in deze onderzoeksmethode triangulatie toegepast. Daarbij hanteert de onderzoeker een combinatie van verschillende onderzoeksmethoden. Ook is getracht diepgang te krijgen door te werken met meerdere bronnen, de zogenaamde bronnentriangulatie (Verschuren en Doorewaard, 2015, p.180). De onderzoeksmethoden worden hieronder weliswaar afzonderlijk beschreven maar zijn tijdens het onderzoek afwisselend toegepast. Het kwalitatieve onderzoeksproces kenmerkt zich als een afwisseling van dataverzameling en data-analyse (Boeije, 2005).

3.4.1 Documentenanalyse

Om meer verdieping te krijgen in de kernconcepten zijn documenten geanalyseerd. Hierbij valt te denken aan kamerbrieven, beleidsnota's, publicaties en jaarverslagen van de betrokken organisaties. Het doel van dit onderzoek is om inzichtelijk te maken hoe beleidsactoren in de asielketen betekenis geven aan lokale interorganisatorische samenwerking ten aanzien van integratie. Documenten kunnen volgens Mayan (2009) belangrijk zijn om een cultureel verhaal te vertellen, dat inzicht biedt in de context van de onderzoeksvraag. Deze documenten zijn bruikbaar om waarden, interesses, posities, politieke klimaat, houdingen en trends te bepalen (Mayan, 2009). Binnen dit onderzoek zijn relevante beleidsdocumenten van zowel de overheid als de informele partijen geanalyseerd. De relevantie en specifieke keuze van de geanalyseerde documenten is bepaald op basis van de betrokkenheid binnen de keten. Daarnaast zijn documenten ten aanzien van de integratie binnen de Verlengde asielprocedure geanalyseerd. Aanvullend op bovenstaande beleidsdocumenten zijn de websites van de vermelde partijen doorzocht.

3.4.2 Interviews

Een interview is een gespreksvorm waarin de onderzoeker vragen stelt aan een geïnterviewde over opvattingen en ervaringen ten aanzien van een bepaald sociaal verschijnsel (Boeije, 2005). Het houden van Interviews vormt een goede methode om achter de beweegredenen en ervaringen van mensen te komen en mensen te begrijpen. Voor het verzamelen van de data in dit onderzoek is onder andere gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews. Voor de semigestructureerde interviews is een topic lijst gehanteerd die richtinggevend was voor het gesprek. De interviews werden echter open gevoerd zodat de ruimte bestond om andere (aan het onderwerp gerelateerde) ervaringen te bespreken. Het bieden van deze ruimte was in verband met de gevoeligheid van het onderwerp noodzakelijk.

Door de hoge instroom van de vluchtelingen in 2015/2016 stonden de betrokken organisaties onder druk. Om een zo goed mogelijk beeld te krijgen van de ketensamenwerking zijn verschillende medewerkers van de betrokken organisaties, maar ook vrijwilligers en asielzoekers geïnterviewd. In totaal zijn 15 formele semigestructureerde interviews en 10 ongestructureerde interviews afgenomen. De formele interviews duurden gemiddeld ongeveer 45 minuten. Van de 15 formele semigestructureerde interviews zijn 3 interviews telefonisch afgenomen. De duur van de ongestructureerde interviews varieerde tussen de 10 en 30 minuten. In onderstaande tabel worden de respondenten van de drie onderdelen weergegeven.

Algemeen	Case 1	Case 2
1. Medewerker COA	1. Medewerker VluchtelingenWerk	1. Vrijwilliger de Vrolijkheid
2. Integratie deskundige	2. Medewerker VluchtelingenWerk	2. Medewerker COA
3. Medewerker VluchtelingenWerk	3. Medewerker COA	3. Medewerker COA
4. Vrijwilliger VluchtelingenWerk	4. Medewerker COA	4. Medewerker VluchtelingenWerk
5. Medewerker Divosa	5. Asielzoekers (5)	5. Asielzoekers (5)
6. Socioloog	6. Medewerker VluchtelingenWerk	

Tabel 3: Respondentenoverzicht

3.4.2.1 Semigestructureerde interviews

Het doel van dit onderzoek is om de ketensamenwerking van lokale partijen inzichtelijk te maken én te verbeteren. Door middel van semigestructureerde interviews zijn de betekenissen van ketensamenwerking tijdens de Verlengde asielprocedure achterhaald. De semigestructureerde interviews kenmerken zich als een gespreksvorm met een open karakter (Boeije, 2005). Om de thema's uit de deelvragen in het gesprek terug te laten komen is een topiclijst opgesteld (bijlage 2). De theorie is voor het opstellen van de topiclijst als leidraad gebruikt. Bij de interviews is de topiclijst weliswaar als uitgangspunt genomen, in het interview werd voldoende ruimte geboden om een antwoord te geven in een andere richting. Op de door de betrokken partijen gegeven antwoorden is doorgevraagd. Dit sluit aan bij de kwalitatieve interpretatieve onderzoeksmethode.

Het exploratieve karakter van dit onderzoek leent zich bij uitstek voor ongestructureerde interviews. Binnen dit onderzoek zijn tien niet-vergunninghouders geïnterviewd. Bij ongestructureerde interviews bestaat het interviewschema uit een klein aantal algemene vragen. Deze vragen zijn erop gericht om de geïnterviewde de ruimte te bieden uitgebreid antwoord te geven (Emans, 2002). Vanwege de onzekerheid ten aanzien van de te verwachten antwoorden is gekozen voor ongestructureerde interviews. Vluchtelingen zijn in de fase voor statusbelening voorzichtig (of soms argwanend) als hen vragen worden gesteld. De ongestructureerde interviews zijn ofwel in het Engels ofwel in het Dari (Afghaans) afgenomen.

3.4.2.2 Observaties

Observatie is een techniek van datagenerering waarbij de onderzoeker waarnemingen verricht bij personen, situaties, voorwerpen of processen (Verschuren en Doorewaard, 2005, p.227). In het onderzoek hebben observaties plaatsgevonden, die over het algemeen participierend waren. De observaties waren vooral gericht op het aanschouwen van de ketensamenwerking in de praktijk. De huidige situatie kon zo goed geanalyseerd worden. Daarom is elke locatie twee keer bezocht. De insteek was om vooral bij de verschillende actoren aanwezig te zijn. Hieronder volgt een schematisch overzicht van de observatiemomenten.

Locatie	Datum	Organisatie	Tijd
Case 1	11 juni 2016	De Vrolijkheid	10:00 – 17:00
	1 juli 2016	COA	09:30 – 13:00
	1 juli 2016	VluchtelingenWerk	13:30 – 17:30
Case 2	22 juni 2016	VluchtelingenWerk	09:00 – 16:30
	30 juni 2016	COA	09:00 – 13:00

Tabel 4: Observatieschema

De observatiemomenten brachten inzicht over de dagelijkse gang van zaken op de verschillende locaties. Bovendien werd het interviewen van de doelgroep asielzoekers dankzij deze observatiemomenten mogelijk. Als gevolg van een gelijkwaardigheidsgevoel en doordat de asielzoekers zich voldoende comfortabel voelden, waren zij bereid de interviewvragen te beantwoorden.

3.5 Analysemethoden

De interviews zijn opgenomen met een voicerecorder en zijn vervolgens getranscribeerd (alle gegevens werden uitgewerkt tot geschreven data), zodat ik geen afleidende notities hoefde te maken. Bovendien konden de gegevens zo nauwkeurig en volledig worden gereproduceerd. Dit maakt de data kwalitatief hoogwaardiger. De gegevens werden vervolgens geanalyseerd door middel van codering. Als eerste werd 'open codering' gehanteerd. Hierbij werden de irrelevante gegevens gefilterd. Relevante tekstfragmenten werden met elkaar vergeleken en kregen een code toegekend (Boeijs, 2005). Bij de volgende dataverzamelingsronde werden codes herschikt en gestructureerd en vormden zich hoofd- en subcodes. In de derde coderingsfase, ook wel 'selectieve codering' genoemd, lag de nadruk op het categoriseren van de verzamelde gegevens, bijvoorbeeld op basis van thema's. Hierdoor konden gegevens met elkaar vergeleken worden en patronen worden ontdekt.

Tijdens observatiemomenten en meeloopdagen, maar ook na (in)formele conversaties zijn observatiememo's gemaakt. Gebeurtenissen en conversaties zijn hierin zo nauwkeurig en concreet mogelijk beschreven. Wanneer observaties adequaat worden vastgelegd ontstaat de mogelijkheid deze te betrekken bij de analyse. De documenten kunnen dan net als de interviews gecodeerd en geanalyseerd worden.

Dataverzameling

Voor de kwaliteit van de onderzoeksuitkomsten is het belangrijk om een casestudy zoveel mogelijk in zijn geheel te onderzoeken. Binnen dit onderzoek zijn op drie niveaus gegevens verzameld en geanalyseerd:

- 1) de algemene betrokken partijen in de asielketen;
- 2) de lokale specifieke partijen op de twee locaties;
- 3) de vluchtelingen.

3.6 Theorie en kernconcepten

Gedurende het onderzoek is een conceptueel model opgesteld waarin de (belangrijkste) wetenschappelijke literatuur betreffende ketensamenwerking en integratie is weergegeven. Het conceptueel model bevat de theoretische concepten die het onderzoek richting geven. De theoretische concepten zijn niet voorschrijvend maar voornamelijk richtinggevend. Met behulp van het conceptueel model, waarin de literatuur in hoofdlijn duidelijk werd gemaakt, zijn thema's naar voren gekomen die als inspiratie voor het opstellen van de topiclijst hebben gediend. De topiclijst gaf enerzijds wel structuur aan een interview, maar was anderzijds niet zodanig dwingend van aard dat daarvan niet kon worden afgeweken. Hoewel deze

thema's dienden als theoretische concepten, werd er niet naar gestreefd om de theorie in de praktijk te bevestigen. Dit benadrukt het vrije karakter van dit onderzoek. Met dit onderzoek is getracht de betrokkenen op een open wijze aan het woord laten over hun huidige situatie. Tegelijkertijd zijn de vooraf opgestelde thema's enigszins in de praktijk herkend. Dit duidt op een theorie gestuurde onderzoeksmethode. De operationalisatie van de begrippen ketensamenwerking en integratie zijn hieronder opgenomen.

	Definitie	Indicator	Vragen om indicator te meten	Waarden
Ketensamenwerking	Ordelijke samenwerking zonder hiërarchie van autonome organisaties om product / dienst te leveren in het kader van een dominant ketenprobleem.	Samenwerking Onderlinge communicatie Onderlinge samenhang Dominant ketenprobleem Functionele relatie Deelprocessen Communicatie Rollen / verantwoordelijkheden	Hoe ziet de samenwerking eruit? Met welke partijen wordt samengewerkt? Is er onderlinge samenhang binnen de taken, rollen? Zijn de werkprocessen op elkaar afgestemd? Is er wel of geen sterke samenwerking?	Aan - /afwezig Laag/hog Nooit/ weinig/soms/ regelmatig/vaak Geen/ weinig/ veel

Tabel 5: operationalisatie ketensamenwerking

	Definitie	Indicator	Vragen om indicator te meten	Waarden
Noodzaak	Dwingende omstandigheid	Afhankelijkheden Gezamenlijke verantwoordelijkheid Urgentiegevoel	Werken jullie samen? Waar in wel, waarin niet? Waarom niet? Moeten jullie samenwerken Zijn er wel of geen dwingende omstandigheden? Wel of geen urgentiegevoel?	Aan - /afwezig Ja/nee Signaalwoorden zoals: Nodig, vereisten, moeten, urgent.
Stabiliteit	Beheersen onzekerheden en risico's voorzien	Samenwerking Afhankelijkheden Gezamenlijke doel	Waarom werken jullie wel/niet samen? Hoe werken jullie samen? Zijn er wel of geen afhankelijkheden? Hebben jullie wel of geen gezamenlijk doel?	Aan - /afwezig Signaalwoorden zoals: rust, beheerst, zekerheid, controle.
Legitimiteit	beleving van hetgeen wettelijk is of waarvoor in de maatschappij een groot draagvlak bestaat	Regels/posities/taken Autonomie Verantwoordelijkheid Reputatie/imago/prestige	Welke rol hebben jullie? Welke verantwoordelijkheden hebben jullie? Om welke reden? Wat gaat goed? Wat gaat niet goed?	Hoog/laag Nooit/weinig/soms/ regelmatig/vaak/ altijd Signaalwoorden zoals: concurrentie, imago, macht, positie
Uniformiteit	Gelijkvormigheid	Informatie-uitwisseling Vertrouwen Eenduidigheid	Wisselen jullie informatie uit? Zijn er gezamenlijke werkprocessen? Zijn er gezamenlijke systemen?	Aan-/afwezig Signaalwoorden zoals: hetzelfde, samen, afgestemd,
Frameworkcondities	Voorwaarden binnen het kader	Afspraken Communicatie Regels	Zijn de verantwoordelijkheden helder? Zijn de processen helder? Zijn er wel of geen afspraken voor de samenwerking?	Aan-/afwezig Geen/weinig/veel Signaalwoorden zoals: overleg, afspraken, regels,

Tabel 6: operationalisatie factoren ketensamenwerking

Integratie	Definitie	Indicator	Vragen om indicator te meten	Waarden
Culturation	Beschikken voldoende kennis en vaardigheden om adequaat en betekenisvol in de nieuwe samenleving te kunnen participeren	Participatie samenleving Betrokkenheid Culturele vaardigheden	Wat doen jullie om de asielzoekers de NL normen en waarden bij te brengen? Zijn de activiteiten gericht op het bijbrengen van de NL normen en waarden? Zijn de activiteiten gericht op participatie binnen de samenleving?	Geen /weinig / veel Signaalwoorden zoals: NL normen en waarden, fietsen, betrokkenheid
Positioning	Het verwerven van een goede maatschappelijke positie.	Maatschappelijke positie Educatie/ Arbeid Kansen en mogelijkheden Inzet/ houding	Spreken de asielzoekers de taal? Werken de asielzoekers (vrijwilliger) Hoe ondersteunen jullie asielzoekers hierin? Hoe is het aanbod? Welke mogelijkheden hebben zij? Tonen asielzoekers eigen initiatief? Op welke manier?	Hoog/laag Signaalwoorden zoals: werken taal leren, kennis.
Interaction	Aangaan van interetnische sociale relaties	Sociale relaties Frequentie relaties Pro activiteit structureel	Hebben de asielzoekers contact met NL-burgers? Sluiten asielzoekers vriendschappen met NL-burgers? Zijn de NL-burgers bereid contacten te leggen met de asielzoekers? Zijn de asielzoekers bereid contacten te leggen met NL burgers	Geen/weinig/veel Ja/nee 1x per week /1x per maand relaties, contacten
Identification	Mate waarin immigrant zich verbonden voelt met de nieuwe samenleving.	Verbonden voelen nieuwe samenleving Houding	Wat doen jullie om de asielzoekers verbonden te laten voelen met de samenleving? Voelt u zich verbonden met de nieuwe samenleving? Kunt u voorbeelden noemen waaruit blijkt de u zich verbonden voelt met de nieuwe samenleving.	Ja/nee Signaalwoorden zoals: overnemen gewoonten, begrijpen gewoonten.

Tabel 7: operationalisatie integratie

3.7 Kwaliteitscriteria

Het belang van een betrouwbaar en valide onderzoek is de bruikbaarheid ervan. Bij een betrouwbaar en valide onderzoek, zijn de resultaten bruikbaar om situaties te beschrijven en te verklaren en om aanbevelingen te doen (Van Thiel, 2007, p.57). Om te bewerkstelligen dat het onderzoek zo betrouwbaar, valide en bruikbaar mogelijk is dient het onderzoek aan een aantal minimale eisen te voldoen. Hier zal worden toegelicht op welke manier dit in het onderzoek is gerealiseerd en welke rol de onderzoeker hierin heeft gespeeld.

3.7.1 Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid van een onderzoek wordt bepaald door de precisie van de methoden van dataverzameling. Het idee is dat wanneer sprake is van betrouwbare onderzoeksmethoden de herhaling van waarnemingen tot een gelijke uitkomst zou moeten leiden. Twee Elementen die de mate van betrouwbaarheid bepalen zijn nauwkeurigheid en consistentie. Standaardisatie van methoden helpt daarbij (Boeije, 2005, p.145). Bij een nauwkeurig en consistent onderzoek is de onderzoeker er zekerder van dat zijn onderzoeksbevindingen niet toevallig maar systematisch zijn. Nauwkeurigheid heeft betrekking op de vraag of op basis van de meetinstrumenten de beoogde variabelen gemeten kunnen worden. Bij consistentie gaat het om het principe van herhaalbaarheid; onder dezelfde omstandigheid zal dezelfde meting leiden tot dezelfde bevinding (Van Thiel, 2007, p.57).

De toegepaste methode van dataverzameling betreft het afnemen van semigestructureerde en ongestructureerde interviews, documentenanalyse en observaties. Hoewel de interviews niet exact aan elkaar gelijk waren (zoals dat bij een gestructureerd interview het geval is), is in het hele onderzoek dezelfde methodiek gebruikt om de bevindingen te ordenen en te

analyseren. Dit draagt bij aan de consistentie van het onderzoek. Een objectieve weergave van de afgenomen interviews is als uitgangspunt gehanteerd, waardoor veelal interviewtranscripten en letterlijke citaten van gesprekken zijn aangehaald. Op deze wijze wordt een maximale nauwkeurigheid bereikt. Daarnaast is geprobeerd de betrouwbaarheid van het onderzoek te vergroten door toepassing van bronnentriangulatie.

3.7.2 Validiteit

De validiteit van een onderzoek is te onderscheiden in interne en externe validiteit. Interne validiteit heeft volgens Van Thiel (2007) vooral betrekking op de kwaliteit van de operationalisatie (p.58). Volgens Boeije (2005) verwijst de interne validiteit in een onderzoek naar de adequaatheid van de resultaten. Van validiteit wordt gesproken wanneer de onderzoeker datgene meet dat hij ook daadwerkelijk heeft willen meten (Boeije, 2005, p.145). Externe validiteit betreft de generaliseerbaarheid van een onderzoek. De vraag is of de gevonden resultaten ook gelden voor andere personen en organisaties (Van Thiel, 2007, p.59).

Ten behoeve van de interne en externe validiteit is naast het gebruik van wetenschappelijke literatuur ervoor gekozen om ook gesprekken met experts te voeren en interviews met vluchtelingen af te nemen. Om rekening te houden met de interne validiteit heb ik mij voorafgaand aan de interviews geïntroduceerd als objectief onderzoeker. In ieder interview bood ik na mijn introductie de ruimte om vragen te stellen. Daarnaast heb ik voorafgaand aan de interviews aangegeven dat respondenten in het onderzoeksrapport geanonimiseerd zouden worden. Hierdoor werd het vertrouwen van de respondenten gewonnen waardoor zij openheid van zaken gaven. Ook heb ik voorafgaand aan de interviews gevraagd of ik de interviewgesprekken mocht opnemen.

De meeste problemen ten aanzien van de betrouwbaarheid en validiteit worden veroorzaakt door het geringe aantal onderzoekseenheden. Er zijn echter diverse methodologische mogelijkheden om dit probleem te reduceren. De belangrijkste daarvan is de toepassing van triangulatie (Hakvoort, 1995, pp.132-133). Bronnentriangulatie is eerder in deze methodologische verantwoording beschreven.

De wetenschappelijk vastgestelde condities en effecten van ketensamenwerking zijn ook in andere azc's te onderzoeken. De brede toepasbaarheid van het analysekader komt de generaliseerbaarheid en daarmee de externe validiteit van het onderzoek ten goede. Uit dit onderzoek kan weliswaar geen algemeen geldende conclusie over de ketensamenwerking van andere azc's worden getrokken, het kan wel een bijdrage leveren aan het vervolgonderzoek naar ketensamenwerking binnen de periode voor statusbelening.

3.7.3 Positie van de onderzoeker

Het laatste aspect dat de onderzoeksuitkomsten kan beïnvloeden is de positie van de onderzoeker. De rol en achtergrond van de onderzoeker kan van invloed zijn op het resultaat en dus op de betrouwbaarheid en validiteit.

Volgens Lucassen en Hartman (2007) is het derhalve nuttig om stil te staan bij de persoonskenmerken van de onderzoeker zodat kan worden nagegaan of deze de onderzoeksresultaten mogelijk hebben beïnvloed. Tijdens het verzamelen van informatie zal de onderzoeker al zijn methodologische en sociale vaardigheden moeten inzetten om relevante informatie direct en correct op te nemen én een goede relatie te onderhouden met de personen en instanties in het veld (Swanborn, 1982, p.348).

Ondanks dat de interesse van mij als onderzoeker in het onderzoeksonderwerp onder meer is gewekt vanuit mijn (Afghaanse) achtergrond, is het onderzoek volledig objectief uitgevoerd. Mijn achtergrond heeft mogelijk zelf een bijdrage geleverd aan de bereidheid van respondenten om in alle openheid en eerlijkheid antwoord te geven. Verder is te vermelden dat dit onderzoek volledig objectief is uitgevoerd omdat dit onafhankelijk van de (betrokken) organisaties is gedaan.

In het volgende hoofdstuk wordt het beleidsveld aan de hand van documentenanalyse in beeld gebracht.

4. Het beleidsveld in beeld

In onderstaande casusomschrijving ga ik in op de casus van deze scriptie. Daarin staan drie elementen centraal: de ketensamenwerking, het begrip integratie en de positie van asielzoekers in de Verlengde asielprocedure. Allereerst is het relevant de aard en de omvang van de problematiek in kaart te brengen. De eerste twee hoofdstukken geven uitgebreide achtergrondinformatie over het onderwerp. In deze hoofdstukken wordt achterhaald hoe groot de groep asielzoekers is en hoeveel mensen in de Verlengde asielprocedure zitten. Om de ketensamenwerking te kunnen achterhalen is het noodzakelijk om stil te staan bij de betrokken actoren. Daarom zullen op de tweede plaats de actoren uiteen worden gezet. Vervolgens wordt, om te onderzoeken wanneer asielzoekers te maken hebben met de Verlengde asielprocedure, in dit hoofdstuk het juridisch kader behandeld. Tot slotte komen de binnen het beleidsveld genomen beleidsmaatregelen aan bod. Voor deze onderdelen is gekozen om het beleidsveld zo omvattend mogelijk in beeld te brengen.

4.1 Aard van het probleem

Om de aard en omvang van het probleem vast te kunnen stellen, sta ik allereerst kort stil bij de oorzaak van de grote instroom van vluchtelingen op dit moment. Vluchtelingen kunnen verschillende redenen hebben om hun land te verlaten en elders asiel aan te vragen. De oorzaken van asielstromen moeten volgens Jennissen (2011) gezocht worden in gewapende conflicten en systematische oorlogen. De UNHCR herkent grote oorzaken voor het toenemende aantal ontheemden in de laatste jaren. Allereerst ziet de vluchtelingenorganisatie dat sommige conflicten langdurig zijn, zoals de Somatische en Afghaanse burgeroorlogen, die al decennia voortduren. Ook de burgeroorlog van Syrië, die inmiddels bijna 5 jaar duurt, heeft een grote invloed op het toenemende aantal ontheemden. Meer dan 4 miljoen Syrische vluchtelingen zijn op dit moment (2016) op de vlucht. Zij bevinden zich momenteel in de buurlanden van Syrië of in Europa. Vanaf 2011 hebben meer dan 420.000 Syriërs asiel aangevraagd in Europa. Sinds 2015 is het aantal Syriërs dat doorreist naar Europa flink toegenomen. Er is weinig hoop op een spoedig einde van het conflict. Daarnaast zijn veel Syrische vluchtelingen moedeloos geworden van hun slechte leefomstandigheden in de buurlanden (UNHCR, 2016). Ook veel Irakezen zijn op de vlucht. Door het extreme geweld van de Islamitische Staat (IS) sinds 2014 hebben ruim 2 miljoen mensen hun huis moeten ontvluchten in Irak (Vluchteling, 2016).

De omvang van de asielmigratie wordt zoals hierboven omschreven sterk bepaald door oorlogssituaties in de wereld en laat zich daarom moeilijker voorspellen. Desondanks is volgens het CBS de verwachting dat de vluchtelingenstroom naar Nederland tot 2020 toeneemt en dat in deze periode nog circa 60.000 nieuwe statushouders erbij komen (Van Duin, Stoeldraaijer & Ooijevaar, 2015). Uit bovenstaande is te concluderen dat de migratiestroom naar Europa een structureel karakter heeft. Ook Leerkes en Scholten (2016) benadrukken dat de vluchtelingeninstroom een structureel karakter heeft. Volgens hen is het niet aannemelijk dat (veel) vluchtelingen terugkeren. Zij verwachten op basis van hun analyse eerder een toename van de vluchtelingeninstroom vanwege significante volgmigratie en een structureel hoog immigratieniveau als gevolg van demografische en economische ontwikkelingen in Sub-Sahara Afrika. Zij pleiten voor een terughoudend gebruik van de term 'vluchtelingencrisis' omdat dit tijdelijkheid suggereert terwijl de vluchtelingeninstroom een structureel fenomeen betreft (p.30). In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de daadwerkelijke omvang van het probleem. Omdat de omvang van de asielmigratie zich moeilijk laat voorspellen, brengt het probleem risico's en onzekerheden met zich mee. De aanwezigheid van risico's en de onzekerheid van kennis over het probleem zijn kenmerken van wicked problems.

4.2 Omvang van het probleem

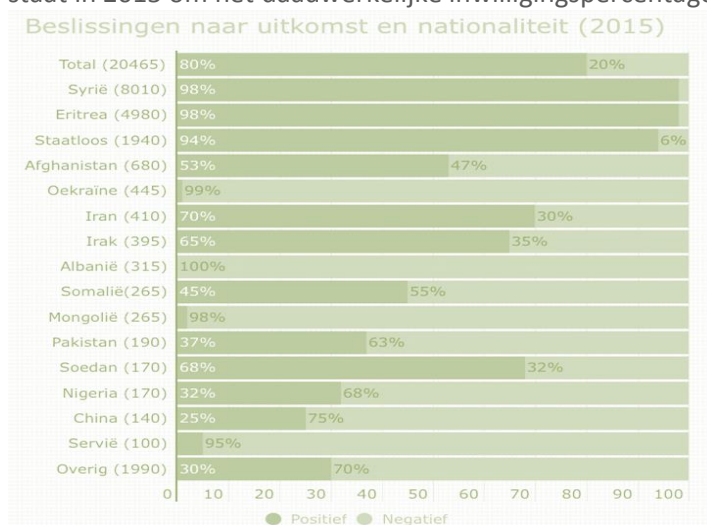
In deze paragraaf wordt ingegaan op de omvang van het probleem. Hierbij wordt de hoeveelheid asielverzoeken in 2015 en 2016 behandeld. Daarnaast zal gekeken worden naar het aantal niet-vergunninghouders dat zich binnen de opvangcentra bevindt. Hiervoor is gebruik gemaakt van gegevens die door diverse betrokken partijen zijn bekendgemaakt. Onderstaande afbeelding geeft de instroom van asielzoekers vanaf het jaar 1993 tot en met 2015 weer.



Afbeelding 1: Asielaanvragen per jaar (1993 – 2015)

Bron: VluchtelingenWerk

Opgemerkt zij dat in de periode tussen 2002 en 2012 het aantal asielaanvragen beneden de 20.000 is gebleven. De stijging van het aantal aanvragen, die in 2014 en 2015 enorm is, vangt al aan vanaf 2012. Uit de afbeelding blijkt verder dat de hoge instroom van 2015 vergelijkbaar is met de instroom van 1993. Ook is zichtbaar dat de instroom van 2015 (58.880) bijna is verdubbeld ten opzichte van 2014 (29.891). Tijdens de eerste helft van 2016 bedroeg het aantal asielaanvragen 12.437. Na oktober 2015 is een daling van het aantal aanvragen geweest. In de maanden maart tot en met juni 2016 het aantal aanvragen enigszins stabiel gebleven (IND, 2016). Nu in kaart is gebracht hoeveel mensen zich in Nederland hebben gevestigd, wordt hierna een overzicht weergegeven van de uitkomst van asielaanvragen per staat in 2015 om het daadwerkelijke inwilligingspercentage in 2015 vast te stellen.



Afbeelding 2: Beslissingen naar uitkomst en nationaliteit (2015).

Bron: VluchtelingenWerk

Volgens het bovenstaande overzicht zijn in 2015 ruim 20.000 beslissingen op asielaanvragen genomen. Op grond van deze gegevens kan gesteld worden dat vluchtelingen uit Syrië en overzicht bedraagt het percentage aan inwilligingen 80%. Volgens IND is het inwilligingspercentage van 2015 voor de eerste, tweede en volgende asielaanvragen echter 70% (IND, 2016). Op dit moment verblijven in totaal circa 35.000 asielzoekers in azc's, waarvan circa 20.000 niet-vergunninghouders. Op deze laatste groep richt zich dit onderzoek.

Op basis van het bovenstaande zijn de aard en de omvang van het probleem in kaart gebracht door de oorzaken en het aantal asielaanvragen te analyseren. In de volgende paragraaf wordt aandacht besteed aan de binnen de keten betrokken actoren.

4.3 Actoren binnen de asielketen

Zoals in het theoretisch kader aangegeven zijn bij wicked problems veel actoren betrokken. De processen in de asielketen worden door een groot aantal verschillende organisaties uitgevoerd. Onder de politieke verantwoordelijkheid van het Ministerie van Veiligheid en Justitie vallen de Immigratie en Naturalisatiedienst en het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers. Daarnaast zijn bijvoorbeeld (niet limitatief) ook de Vreemdelingendiensten, de Koninklijke marechaussee, tolkencentrales, de Stichting Rechtsbijstand Asielzoekers, de Vreemdelingenkamer, gemeenten en het Ministerie van Buitenlandse Zaken betrokken. Deze organisaties zijn van elkaar afhankelijk vanwege bepaalde taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en rollen binnen de keten. Alleen de partijen die betrokken zijn binnen de voorfase van statusbelening zullen aan de orde komen. In deze scriptie zal een onderscheid worden gemaakt tussen de formele en de informele keten. De formele keten bestaat uit de juridische partners. De informele keten bestaat uit de (sociale) partijen die zich inzetten voor vluchtelingen en asielzoekers naast de juridische keten. In het laatste onderdeel van de paragraaf komen de bestaande samenwerkingsverbanden binnen de asielketen aan bod.

4.3.1 Formele keten

Het Nederlandse asielbeleid wordt formeel uitgevoerd door drie organisaties. Deze organisaties zijn beschreven in het rapport 'één uit duizenden' van de IND. Dit rapport wordt onder meer gebruikt om de actoren te omschrijven. De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) beslist over de toelating van asielzoekers. Het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) draagt zorg voor de opvang en begeleiding van asielzoekers. De Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) heeft als taak de terugkeer van afgewezen asielzoekers te realiseren (IND, 2015).

De Immigratie en Naturalisatiedienst (IND)

Een agentschap van het Ministerie van Justitie, onderzoekt, beoordeelt en beslist wie al dan niet in Nederland wordt toegelaten. Haar kerntaken betreffen asiel, regulier verblijf, visa, naturalisatie, vreemdelingentoezicht en grensbewaking. De IND beslist over toelating en over naturalisatie. Dat houdt in dat de IND alle aanvragen beoordeelt van personen die in Nederland willen wonen of die Nederlander willen worden. Daarbij kan het gaan om zowel asielzoekers, als om personen die vanwege andere redenen (zoals bijvoorbeeld een studie, een baan, of een familielid of geliefde) in Nederland willen verblijven (IND, 2015).

Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA)

COA zorgt voor opvang en begeleiding van asielzoekers tijdens de asielprocedure. In het jaarverslag (2015) staat dat COA veilige en leefbare omgeving garandeert voor asielzoekers, hen voorziet van middelen van bestaan en verschillende programma's om hen te begeleiden tijdens hun verblijf in het azc biedt. Ook begeleidt COA toegelaten asielzoekers bij hun uitstroom naar de maatschappij. Het uitgangspunt van COA is bovenstaande op een sobere, maar humane manier te doen (COA, 2016).

Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V)

De Dienst Terugkeer en Vertrek regisseert het vertrek van vreemdelingen die geen recht hebben op verblijf in Nederland. De DT&V volgt in de uitvoering van zijn taken het vreemdelingenbeleid. Deze vreemdelingen kunnen asielzoekers zijn, maar ook andere vreemdelingen die geen verblijfsrecht hebben. Daarbij streeft DT&V ernaar dat zoveel mogelijk vreemdelingen zelfstandig vertrekken (IND, 2015). Hierna wordt een afbeelding weergegeven hoe de formele asielketen eruitziet.

De asielketen: wie doet wat?



Afbeelding 3: De asielketen

Bron: IND

4.3.2 Informele keten

Naast de hiervoor beschreven partijen in de formele keten zijn binnen de procedure waarop dit scriptieonderzoek zich richt partijen in de informele keten betrokken. De actoren uit de informele keten die binnen de Verlengde asielprocedure een belangrijke rol innemen zijn VluchtelingenWerk Nederland, de Vrolijkheid en gemeenten. Bovendien zijn veel vrijwilligers, tolken en asieladvocaten hierbij betrokken. Hieronder wordt op deze partijen nader ingegaan.

VluchtelingenWerk Nederland

VluchtelingenWerk Nederland is een onafhankelijke organisatie die opkomt voor de belangen van vluchtelingen en asielzoekers. VluchtelingenWerk ondersteunt asielzoekers en vluchtelingen. Zo bieden de medewerkers van VluchtelingenWerk bijvoorbeeld ondersteuning tijdens de asielprocedure (VluchtelingenWerk, 2016). De organisatie is decentraal werkzaam in alle Nederlandse azc's en is daarnaast centraal actief in 300 Nederlandse gemeenten. De geboden ondersteuning bestaat bijvoorbeeld uit het geven voorlichting over de asielprocedure. Verder worden asielzoekers tijdens de asielprocedure en ingeval van gezinshereniging van juridische begeleiding voorzien. Voorts wordt door VluchtelingenWerk aan asielzoekers maatschappelijke begeleiding geboden. VluchtelingenWerk zet zich in het algemeen in om de positie van vluchtelingen en asielzoekers te verbeteren (VluchtelingenWerk, 2016). Als bijlage is een infographic over de activiteiten van VluchtelingenWerk opgenomen (bijlage 4).

Stichting de Vrolijkheid

Stichting de Vrolijkheid is een multiculturele netwerkorganisatie die bestaat uit een grote groep mensen en organisaties die zich betrokken voelen bij kinderen en jongeren in azc's.

De medewerkers en vrijwilligers komen uit de meest uiteenlopende disciplines en achtergronden, zoals kunstenaars en creatieve organisatoren. Het netwerk dat hieruit voortvloeit wisselt kennis en ervaring uit en draagt resultaten over (Vrolijkheid, 2016). De Vrolijkheid hanteert als uitgangspunt: iedereen mag meedoen. Het bestuur bestaat uit mensen met kennis, ervaring en deskundigheid op het terrein van management, ideële organisaties, vluchtelingen en asielzoekers (Vrolijkheid, 2016).

Overige partners

De Vreemdelingendienst is een afdeling van de Nederlandse politie die zich bezighoudt met het houden van toezicht op vreemdelingen. Daarnaast is de Koninklijke Marechaussee, onderdeel van het Ministerie van Defensie, verantwoordelijk voor de grensbewaking. Ook behoren tot de informele keten tolken die de asielzoekers bij hun contacten met de IND tijdens de beslisprocedure ondersteuning verlenen. Verder maakt de Stichting Rechtsbijstand van Asielzoekers daarvan deel uit. Asieladvocaten staan asielzoekers bij in hun juridische asielprocedure. Voorts nemen de Vreemdelingenkamers beslissingen ten aanzien van voorlopige voorzieningen en beroepsprocedures waarbij asielzoekers betrokken zijn. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken doet overigens onderzoek naar asielzoekers in het land van herkomst en stelt periodieke rapportages op voor de ministerraad over potentiële brandhaarden en vluchtelingenstromen. Gemeenten zijn betrokken bij de huisvesting van asielzoekers die toestemming hebben in Nederland te blijven. Ten slotte zijn het Rode Kruis, het Leger des Heils betrokken partijen in de informele keten.

Uit bovenstaand overzicht van diverse betrokken actoren volgt dat het niveau waarop het probleem zich voordoet onduidelijk is. Bij de besluitvorming en uitvoering zijn veel verschillende partijen betrokken.

4.3.3 Samenwerkingsverbanden

Bij de asielketen in de fase voor statusbelening is een aantal samenwerkingsverbanden betrokken. Twee grotere samenwerkingsverbanden omen hieronder aan bod.

Het samenwerkingsverband 'Zicht op de vreemdelingenketen' zorgt dat medewerkers tijdig over de juiste informatie beschikken. Zij streeft ernaar om informatie real-time online beschikbaar te stellen aan medewerkers die actief zijn in de vreemdelingenketen. Met het programma 'Keteninformatisering' ondersteunt het samenwerkingsverband ketenpartners bij de veranderingen die zij doorvoeren om voormelde ambitie te realiseren. Onderdeel daarvan is het project 'Digitaal Werken' dat centrale voorzieningen voor het digitaal delen van informatie verzorgt (Zichtopdevreemdelingenketen, 2016).

In oktober 2015 is het samenwerkingsverband Taskforce Werk en Integratie Vluchtelingen (hierna: TWIV) opgericht. Binnen dit samenwerkingsverband maken het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten afspraken met betrokken partijen om (onder meer) integratie te bevorderen. De TWIV wil maatschappelijke initiatieven versterken. TWIV ontwikkelt ook een kennisplatform, waar partijen elkaar kunnen vinden om een samenwerkingsverbanden te kunnen aangaan (Opnieuwthuis, 2015).

Zowel Zicht op vreemdelingenketen als TWIV hebben jammer genoeg niet positief op mijn interviewverzoeken gereageerd. Hoewel de resultaten van de onderzochte cases hierdoor evenwel niet zijn beïnvloed, had een interview met Zicht op vreemdelingenketen of TWIV wel een bijdrage kunnen leveren aan de algemene analyse. Na deze beschrijving van de binnen de asielketen betrokken actoren wordt in de hiernavolgende paragraaf het juridisch kader geschetst.

4.4 juridisch kader

In deze paragraaf wordt ingegaan op het juridische kader dat ten grondslag ligt aan asielprocedures. Allereerst wordt stilgestaan bij relevante verdragen in onderdeel 4.4.1 en voorts wordt in 4.4.2 de nationale regelgeving beschreven. Ten aanzien van de nationale regelgeving worden diverse aspecten belicht.

4.4.1 (Europese) verdragen

In het Verdrag van Schengen (1985), een overeenkomst tussen België, Duitsland, Frankrijk, Luxemburg en Nederland, is een eerste aanzet gegeven tot harmonisatie van het asielbeleid, doordat in het verdrag het vrije verkeer (onder meer van personen) tussen de deelnemende staten wordt geregeld. Op grond van het in het Verdrag van Schengen bepaalde kunnen asielzoekers in principe slechts in één van de bovenstaande landen asiel aanvragen om 'asylum-shopping' te voorkomen. Daarnaast is geregeld dat het land waarin de eerste asielaanvraag plaatsvindt verantwoordelijk is voor deze persoon. Verder mag dit land (van eerste asielaanvraag) de asielaanvrager die vanuit een ander Schengenverdragsland komt niet weigeren. Voorts is bepaald dat een beslissing ter zake van een asielaanvraag door één van de Schengenverdragslanden doorwerking heeft naar de andere verdragslanden (Europa-nu, 2016).

Hetgeen in het Verdrag van Schengen is vastgelegd is met het Verdrag van Amsterdam (1997) geïncorporeerd in het EU recht waarbij EU-instellingen bevoegdheden verkregen voor het opstellen van wetgeving op het gebied van asielaangelegenheden. Later is in het Verdrag van Nice (2001) bepaald dat minimumnormen moeten worden vastgesteld betreffende de opvang van asielzoekers, de status van vluchtelingen en asielprocedures. Daarnaast is bepaald dat moet worden vastgelegd welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat binnen de EU door een onderdaan van een derde land wordt ingediend. In het Verdrag van Lissabon (2007) zijn deze maatregelen omgezet in gemeenschappelijk beleid, met als doel de opstelling van een gemeenschappelijk stelsel met een uniforme status en uniforme procedures. In het Verdrag van Dublin (Dublin II, 2003) is beoogd een regeling te treffen voor de verdeling van verantwoordelijkheid voor de behandeling van asielverzoeken (Europarl, 2016).

4.4.2 Nationale regelgeving

De huidige asielprocedure in Nederland is geregeld in de Vreemdelingenwet 2000, waarin werd getracht de asielprocedure op verschillende manieren te verkorten. Met ingang van 1 juli 2010 is de Vreemdelingenwet 2000 ingrijpend gewijzigd. De wijzigingen betreffen hoofdzakelijk dat de rechtbank werd opgedragen om in meerdere mate nieuwe gegevens bij de beoordeling van het beroep te betrekken. Spijkerboer (2010) merkt ten aanzien van de wijziging in 2010 op dat de sneltreinvaart – die kenmerkend was voor de procedure in de Aanmeldcentra – niet geschikt was voor serieuze zaken die echter wel in deze procedure werden afgedaan. De materiële werking van het in de Vreemdelingenwet 2000 bepaalde is geregeld in het Vreemdelingenbesluit 2000. Hieronder worden diverse aspecten van de nationaalrechtelijke asielprocedure beschreven.

4.4.2.1 De asielprocedures

De asielprocedure in eerste aanleg wordt onderscheiden in de Algemene asielprocedure en de Verlengde asielprocedure (Spijkerboer 2010). In het hiernavolgende worden de Algemene asielprocedure en de Verlengde asielprocedure nader toegelicht.

4.4.2.2 Algemene asielprocedure

De eerste registratie van een vluchteling vindt plaats bij een aanmeldcentrum van de IND. Dit moment wordt aangemerkt als het moment waarop hij te kennen geeft een asielaanvraag te willen indienen. Een vreemdeling (die te kennen geeft een asielaanvraag te willen indienen) krijgt een rust- en voorbereidingstermijn van zes dagen (artikel 3.109 lid 1 Vreemdelingenbesluit 2000). Volgens Spijkerboer (2010) moet aangenomen worden dat vreemdelingen soms toch enige tijd in een opvanglocatie zullen verblijven voordat zij een asielaanvraag kunnen indienen. In de opvanglocatie is gelegenheid voor medisch advies, voorlichting door VluchtelingenWerk Nederland en voorbereiding door een advocaat. Ook vinden onderzoeken plaats zoals identiteits- en documentenonderzoek (IND, 2016).

Na de rust- en voorbereidingstermijn start de Algemene asielprocedure. Dat is het moment waarop de daadwerkelijke asielaanvraag wordt ingediend (artikel 3.112 Vreemdelingenbesluit 2000). De periode vanaf de aanvraag tot de beslissing duurt in beginsel maximaal acht dagen (of onder omstandigheden als vermeld in artikel 2 Vreemdelingenbesluit 2000 maximaal 14 dagen). Elke dag van deze periode vindt een processtap plaats (IND, 2016). Een asielaanvraag in de Algemene asielprocedure kan worden toegewezen, doorverwezen (naar de Verlengde asielprocedure), of afgewezen. De asielzoeker moet in de Algemene asielprocedure alle gegevens en documenten verstrekken die relevant kunnen zijn voor de beoordeling of hij/zij een verblijfsvergunning moet krijgen (VluchtelingenWerk, 2016). Als één van de processtappen niet binnen één dag kan worden afgerond dan mag de IND de asielaanvraag niet langer in de Algemene asielprocedure beslissen. De aanvraag wordt dan doorverwezen naar de Verlengde asielprocedure.

4.4.2.3 Verlengde asielprocedure

Naast de mogelijkheid van doorverwijzing ingeval één van de processtappen niet binnen een dag kon worden behandeld, kan doorverwijzing naar de Verlengde asielprocedure ook plaatsvinden indien een beslissing binnen acht dagen om inhoudelijke redenen niet mogelijk is (IND, 2016). De stappen in de Verlengde asielprocedure zijn gelijk aan die in de Algemene asielprocedure, alleen is daarvoor meer tijd beschikbaar. De IND heeft voor de gehele procedure, gerekend vanaf de datum van indiening van de asielaanvraag tot aan de beslissing, in beginsel zes maanden de tijd (artikel 42 Vreemdelingenwet 2000). Deze beslistermijn kan op grond van het Besluit (van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie) van 9 februari 2016 aanvullend met 9 maanden worden verlengd, omdat thans de situatie zich voordoet dat een groot aantal vreemdelingen tegelijk een aanvraag heeft ingediend waardoor het in de praktijk zeer moeilijk is de procedure binnen de termijn van 6 maanden af te ronden. Hiermee benadrukt de Staatssecretaris de noodzaak van het verlengen van de beslistermijn die de hoge instroom van vluchtelingen tot gevolg heeft.

Wel streeft IND ernaar om binnen 6 maanden een beslissing te nemen, de aanvullende periode is een maximumtermijn. Ook voor asielzoekers die vóór 11 februari 2016 een aanvraag hebben ingediend, wordt de wettelijke beslistermijn met negen maanden verlengd. Voor deze groep zal de IND zich extra inspannen om binnen zes maanden te beslissen (IND, 2016).

4.4.2.4 Brief Staatssecretaris

Bovenstaande informatie is door de Staatssecretaris in een brief (bijlage 1) aan asielzoekers kenbaar gemaakt. In deze brief staat vermeld dat asielzoekers die uit een veilig land afkomstig zijn zullen worden afgewezen. Dit geldt in verband met het Dublin-akkoord ook voor asielzoekers die eerder geregistreerd zijn in een ander EU-land. De procedure voor gezinshereniging kan door het grote aantal aanvragen, afhankelijk van de persoonlijke situatie meer dan twee jaar duren. Daarnaast wordt gewezen op de lange wachttijd (de tijd voorafgaand aan het indienen van de asielaanvraag) die op dit moment minstens zeven maanden

bedraagt. Vanwege de komst van het grote aantal asielzoekers is de totale termijn waarbinnen de IND een beslissing moet nemen verlengd naar 15 maanden, met de mogelijkheid om ook die termijn nog te verlengen met drie maanden.

4.4.2.5 Bezwaar en beroep

Indien een asielaanvraag is afgewezen kan hiertegen beroep bij de Rechtbank en daartegen hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State worden ingesteld. Tegen de uitspraak van de Rechtbank staat vervolgens nog de mogelijkheid van hoger beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State open (IND, 2016).

4.4.2.6 Opvang

COA is verantwoordelijk voor het verzorgen van opvang van asielzoekers. De opvanglocaties bieden toegang tot gezondheidszorg en zijn sober doch humaan ingericht. Ter zake van de door COA verzorgde opvang kunnen vier varianten worden onderscheiden. Overigens is deze (strikte) onderscheiding in de praktijk als gevolg van de hoge instroom van vluchtelingen enigszins komen te vervallen. Hieronder worden de te onderscheiden varianten uitgewerkt.

Crisisnoodopvang is een bijzondere vorm van noodopvang en vindt plaats in accommodaties (zoals bijvoorbeeld sporthallen) die ook worden gebruikt voor de opvang van burgers bij incidenten, rampen of crises. De coördinatie van deze opvang ligt primair bij de veiligheidsregio of bij een provincie of grote stad. Deze opvang is aanvankelijk bedoeld als opvang tijdens de eerste 72 uur. Daarna kunnen asielzoekers doorstromen naar de andere opvangvarianten. Op dit moment (juli 2016) wordt van crisisnoodopvang geen gebruikgemaakt (COA, 2016).

Voor de periode voorafgaand aan het indienen van de asielaanvraag wordt in voornoemde gevallen noodopvang geboden. Dit vindt plaats op tijdelijke locaties waarmee COA een soberder, maar adequate opvang aanbiedt. Dat kunnen bijvoorbeeld hallen of aangepaste kantoren zijn, die voor de duur van 6 tot 12 maanden opvang bieden aan circa 300 (of meer) asielzoekers. Ze hebben wel dezelfde toegang tot gezondheidszorg (COA, 2016).

Reguliere opvanglocaties hebben een opvangcapaciteit van 300-500+ personen en worden door COA geëxploiteerd voor een termijn van minimaal 2 jaar. Incidenteel worden ook recreatieparken, migrantenhuisvesting of vergelijkbare accommodaties benut. Kleinere zelfstandige vestigingen met een minimale capaciteit van 200 personen kunnen onderdeel zijn van een grote reguliere vestiging. De reguliere opvang bevat azc's en andere locatietypen (COA, 2016).

Huisvesting van vergunninghouders is een verantwoordelijkheid van de gemeenten. Na een tijdelijk verblijf in (één van) bovenstaande opvanglocaties van COA verhuizen vergunninghouders naar een zelfstandige woonruimte (COA, 2016).

Zoals reeds vermeld wordt de bovenstaande scheiding van opvanglocaties in de praktijk als gevolg van de hoge instroom minder strikt toegepast. Dit betekent dat asielzoekers die bijvoorbeeld noodopvang behoeven op eenzelfde locatie verblijven als asielzoekers die zich op een reguliere opvanglocatie bevinden.

4.5 Beleidsmaatregelen

De beleidsmaatregelen die in deze paragraaf worden beschreven hebben betrekking op de ketensamenwerking en de integratie tijdens de Verlengde asielprocedure. Andere beleidsmaatregelen zijn buiten beschouwing gelaten. Hieronder worden allereerst de huidige inte-

gratiemogelijkheden voor asielzoekers zonder verblijfsstatus toegelicht. Daarna wordt ingegaan op voorgenomen beleidsontwikkelingen ten aanzien van de huidige integratiemogelijkheden voor asielzoekers zonder verblijfsstatus.

4.5.1 Integratiemogelijkheden asielzoekers zonder status

Asielzoekers tot 18 jaar hebben, ongeacht hun verblijfsstatus, op grond van internationale verdragen recht op passend primair- en voortgezet onderwijs of middelbaar beroepsonderwijs. Beschikbaarheid van leslocaties in het primair en voortgezet onderwijs worden verzorgd door gemeenten die de wettelijke taak hebben om een aanbod te doen van vroeg- en voorschoolse educatie, zodat jonge asielzoekers en vergunninghouders snel de Nederlandse taal kunnen leren (Uitwerkingsrapport, 2016).

Personen met een tijdelijke asielvergunning in de leeftijd van 18 t/m 65 jaar die nog op een AZC verblijven, krijgen het programma Voorbereiding op inburgering aangeboden. Onderdeel daarvan vormt Nederlandse les die wordt gegeven door NT2-opgeleide docenten (Kamerbrief, Dijkhoff). Volwassen asielzoekers zonder (tijdelijke) verblijfsstatus krijgen slechts basale Nederlandse woordenschat gedoceerd door vrijwilligers gericht op minimale taalbeheersing. Het doel daarvan is dat asielzoekers zich daarmee in het dagelijks leven kunnen redden. Daarnaast kunnen asielzoekers ook zelfstandig de Nederlandse taal leren. COA kan via een licentie gebruik maken van het programma Oefenen.nl van Educatieve Televisie (ETV) en er bestaan programma's als Taalklas en Taalkit Dutch (Kamerbrief, Asscher).

Om verdringing op de arbeidsmarkt te voorkomen en om de opbouw van rechten op sociale voorzieningen te beperken mogen vreemdelingen (waarvan de asielprocedure nog niet is gestart) niet in Nederland werken. Ook voor asielzoekers die nog in procedure zijn, geldt dat zij in beginsel niet mogen werken. Zij mogen echter wel vrijwilligerswerk doen. Voor vreemdelingen waarvan de asielaanvraag al zes maanden in behandeling is geldt dat zij vanuit humanitair oogpunt maximaal 24 weken in een periode van 52 weken mogen werken. Voor het verrichten van deze werkzaamheden door een vreemdeling heeft de werkgever een tewerkstellingsvergunning nodig zonder arbeidsmarkttoets. Organisaties kunnen een vrijwilligersverklaring aanvragen om vreemdelingen voor werkzaamheden als vrijwilliger in te zetten. Volgens COA worden de bewoners betrokken bij de dagelijkse werkzaamheden op en rond azc's voor maximaal 25 uur per week.

4.5.2 Voorgenomen beleidsontwikkelingen

Op 11 september 2015 heeft het lid Klaver (Groenlinks) de regering naar aanleiding van de hoge vluchtelingeninstroom verzocht om een plan van aanpak ter zake van de integratiemogelijkheden van vreemdelingen middels arbeid en scholing te vergroten (Kamerstukken II 2014/15, 19 637, nr. 2032).

Hierop is door Staatssecretaris Dijkhoff mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, per brief van 27 oktober 2015 als volgt gereageerd. Aan asielzoekers zonder verblijfsstatus wordt op dit moment geen Nederlandse les door erkende NT2-docenten gegeven omdat dat verwachtingen zou kunnen scheppen. Niettemin deelt Dijkhoff de opvatting dat het bij langdurig verblijf in de opvang van personen van wie de kans reëel is dat ze uiteindelijk een (tijdelijke) asielvergunning krijgen van belang kan zijn om Nederlandse les aan te bieden. Hij heeft daarom COA gevraagd om te bezien of en hoe het mogelijk is om (binnen de bestaande budgettaire kaders) voor deze personen Nederlandse les aan te bieden. De focus daarbij richt zich in beginsel op asielzoekers die al enige tijd in Nederland verblijven met een reële kans op een (tijdelijke) asielvergunning en voor wie de Nederlandse les geïntegreerd kan worden in de bestaande dagbesteding. Hij benadrukt dat het naar zijn mening van belang is dat het aanbieden van Nederlandse les geen extra belasting vormt voor

COA, omdat daarvan momenteel al veel gevraagd wordt in het kader van het uitvoeren van hun kerntaak. Verder beschrijft hij dat ernaar gestreefd wordt een bredere voorlichting aan te bieden over grondrechten en democratie (Kamerbrief, Dijkhoff).

Daarna is bij brief van 27 november 2015 ook door Minister Asscher op vorenvermelde moties gereageerd. Hij geeft aan dat het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft besloten de Grondwet ook in het Arabisch beschikbaar te stellen. Verder geeft hij aan dat veel Nederlanders zich inzetten als vrijwilliger. Om te zorgen dat we kunnen blijven rekenen op de inzet van deze vrijwilligers is het van belang dat zij op een zorgvuldige wijze worden benaderd, ingezet en betrokken (Kamerbrief, Asscher).

Naar aanleiding van de hoge instroom is tussen het Rijk en de gemeenten een bestuursakkoord bereikt om passende oplossingen te vinden, waarbij de kosten voor de maatschappij zo beperkt mogelijk gehouden worden en waarbij de opvang sober en rechtvaardig is (Bestuursakkoord, 2015). Het bestuursakkoord wordt hierna verder uitgewerkt.

4.5.3 Bestuursakkoord 27 november 2015

In het bestuursakkoord zijn door het Rijk en de gemeenten gezamenlijk maatregelen genomen op de terreinen opvang, huisvesting, participatie en maatschappelijke begeleiding. Daarnaast is intensief samengewerkt om asielzoekers in een veilige situatie op te vangen en is de aanvankelijk noodzakelijke crisisonderdak in de eerste maanden van 2016 afgebouwd (Uitwerkingsrapport, 2016). In het bestuursakkoord zijn geen concrete beleidsmaatregelen opgenomen over asielzoekers zonder verblijfsstatus.

Enkele maanden na het Bestuursakkoord is het Uitwerkingsrapport tot stand gekomen. Hoewel de nadruk van het Uitwerkingsrapport primair ligt op de gevolgen van de extreme toename van vergunninghouders in het gemeentelijke domein komt ook een aantal maatregelen ten behoeve van asielzoekers zonder status aan bod. Hieronder worden alleen de passages over niet-vergunninghouders beschreven.

4.5.4 Uitwerkingsrapport 28 april 2016

In het Uitwerkingsrapport wordt rekening gehouden met de asielinstroom 2015 en de verwachte instroom in 2016. De gemaakte afspraken richten zich vooral op vergunninghouders. Het rapport gaat uit van een gedeelde grondgedachte om de integratie en participatie van vergunninghouders te bevorderen, door in te zetten op onderwijs-, werk- en gezondheidsbevordering (Uitwerkingsrapport, 2016).

Volgens het rapport kan de voorbereiding om een actieve bijdrage te leveren aan de Nederlandse maatschappij al beginnen in de opvanglocaties (voorafgaand aan de statusverlening). Daarbij worden het leren van de taal en het doen van vrijwilligerswerk als voorbeelden vermeld, ter bevordering van de inburgering en om asielzoekers voor te bereiden op de arbeidsmarkt. Om actieve integratie en participatie te realiseren hebben het kabinet en de VNG de handen ineengeslagen waardoor TWIV tot stand is gekomen. De TWIV heeft als doel om knelpunten te identificeren en hierop actie te ondernemen (Uitwerkingsrapport, 2016).

In het Uitwerkingsrapport wordt de rol van vrijwilligerswerk benadrukt. Vrijwilligerswerk biedt voor asielzoekers een eerste stap naar participatie en integratie in Nederland. Om vrijwilligerswerk door asielzoekers te stimuleren, zetten het kabinet en gemeenten zich volgens het rapport in voor het verbeteren van de informatievoorziening en stroomlijning van de procedures rond vrijwilligerswerk (Uitwerkingsrapport, 2016).

4.6 Visies gericht op integratie van asielzoekers zonder vergunning

Hieronder volgt een overzicht van de door diverse deskundigen en in beleidsnota's beschreven integratie tijdens de voorfase (de fase voorafgaand aan de statusbelening).

Volgens Han Entzinger, professor Migratiestudies, werd voorheen meer gedaan aan onderwijs, banenplannen en huisvesting voor nieuwkomers dan nu. Hij benadrukt daarbij dat nieuwkomers en zeker vluchtelingen snel een volwaardige plaats in de Nederlandse samenleving moeten krijgen, ook om te voorkomen dat straks hun kinderen in de problemen komen. Anders zou dit volgens Entzinger tot langdurige problemen van werkloosheid en spanning kunnen leiden (Telegraaf, 2016).

In de 'policy brief' van het WRR wordt ingegaan op het belang van het versnellen en het verbeteren van de integratie van statushouders. In de publicatie worden diverse factoren beschreven die een effectieve arbeidsmarktintegratie van statushouders belemmeren. Eén van deze factoren heeft betrekking op de tijd die verloren gaat als gevolg van de lange asielprocedure en uitplaatsing naar gemeenten. Deze periode wordt beschouwd als een langdurige periode van gedwongen inactiviteit (WRR, 2015). De negatieve doorwerking op de integratie van vergunninghouders onderstreept het belang van integratie binnen de wachtperiode.

Voor veel asielmigranten duurt het lang voordat zij een status verwerven en de regie over hun leven terugkrijgen. De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken spreekt van verloren tijd (ACVZ 2013). In het artikel 'De verloren tijd' van de ACVZ (2013) komt de integratie gedurende de wachtperiode aan bod. Daarin staat al dat de periode in opvangcentra benut moet worden. Volgens het artikel kunnen in de wachtperiode reeds activiteiten worden ondernomen die gunstig zijn voor de participatie. Volwassen asielzoekers kunnen, in lijn met de bevindingen van het Uitwerkingsrapport (2016), in afwachting van hun verblijfsvergunning met de hulp van vrijwilligers een begin maken met het leren van de Nederlandse taal. Benadrukt wordt dat dit – gezien het belang van de Nederlandse taal voor opleiding en werk – een belangrijk streven is. Een vroege investering in het leren van de Nederlandse taal is gerechtvaardigd omdat bij een groot deel van de huidige asielzoekers het asielverzoek wordt ingewilligd. Tot slot wordt ook op deze plaats de rol van vrijwilligers in het bijbrengen van de Nederlandse taal benadrukt (ACVZ 2013).

4.7 Conclusie

Voorgaande paragrafen geven de complexiteit van het beleidsprobleem weer. De beleidsmaatregelen bieden geen concrete oplossing. Het vluchtelingenprobleem is domeinoverschrijdend en moet in samenwerkingen worden opgelost. Naast de complexiteit van het probleem kan de verplichting tot samenwerken de complexiteit vergoten.

Sinds 2015 heeft Nederland te maken met een hoge instroom van vluchtelingen. De instroom van 2015 is bijna verdubbeld ten opzichte van 2014. Het aantal asielaanvragen in de eerste helft van 2016 bedraagt 12.437. De (hoge) asielstromen is voornamelijk toe te schrijven aan gewapende conflicten en systematische oorlogen. Daarom is de omvang van de asielmigratie op langere termijn moeilijk te voorspellen. Desondanks is (volgens het CBS) de verwachting dat de vluchtelingenstroom naar Nederland tot 2020 toeneemt.

In 2015 zijn door de IND ruim 20.000 beslissingen op asielaanvragen genomen. Op grond van de gegevens over het inwilligingspercentage kan gesteld worden dat vluchtelingen uit Syrië en Eritrea (de grootste groepen asielzoekers) een reële kans hebben dat op hun aanvraag positief wordt beslist. Op basis van de cijfers van de betrokken organisaties bedraagt het

percentage aan inwillingen circa 75%. Op dit moment verblijven circa 20.000 niet-vergunninghouders in azc's. Hoelang niet-vergunninghouders gemiddeld in een azc verblijven is niet uit de gegevens af te leiden. Gelet op het verlengen van de beslistermijn vanwege de hoge instroom is het aannemelijk dat de wachperiode voor niet-vergunninghouders is opgelopen.

In dit hoofdstuk is behandeld welke partijen betrokken zijn binnen de asielketen. Het Nederlandse asielbeleid wordt formeel uitgevoerd door drie organisaties, te weten IND, COA en DT&V. De actoren uit de informele keten die binnen de Verlengde asielprocedure een belangrijke rol innemen zijn VluchtelingenWerk Nederland, de Vrolijkheid en gemeenten. Naast deze actoren zijn samenwerkingsverbanden betrokken in de fase voor statusbelening.

Door middel van Europese verdragen is geprobeerd een gemeenschappelijk stelsel met een uniforme status en uniforme procedures te realiseren. Daarnaast is hiermee beoogd een regeling te treffen voor de verdeling van verantwoordelijkheid voor de behandeling van asielverzoeken. De huidige nationale asielprocedure is geregeld in de Vreemdelingenwet 2000. De asielprocedure in eerste aanleg wordt onderscheiden in de Algemene asielprocedure en de Verlengde asielprocedure. Over de asielprocedure in eerste aanleg wordt in brieven van de staatssecretaris gewezen op de lange wachttijd. Vanwege de komst van het grote aantal asielzoekers naar Nederland is de beslistermijn van de Verlengde asielprocedure verlengd naar 15 maanden.

Als laatste zijn de integratiemogelijkheden van asielzoekers zonder status onderzocht. Voor hen geldt dat zij tot en met hun 18^e jaar recht hebben op passend onderwijs. Volwassen asielzoekers zonder verblijfsstatus krijgen slechts basale Nederlandse woordenschat gericht op minimale taalbeheersing gedoceerd. Vreemdelingen waarvan de asielprocedure nog niet is gestart en asielzoekers die nog in procedure zijn mogen niet in Nederland werken. Asielzoekers die nog in procedure zijn mogen echter wel vrijwilligerswerk doen. Voor vreemdelingen waarvan de asielaanvraag al zes maanden in behandeling is geldt dat zij maximaal 24 weken in een periode van 52 weken mogen werken. Over de integratiemogelijkheden deelt Dijkhoff de opvatting van Klaver dat het bij langdurig verblijf in de opvang van personen van wie de kans reëel is dat zij uiteindelijk een asielvergunning krijgen van belang kan zijn om Nederlandse les aan te bieden. Daarom heeft hij COA gevraagd om te bezien of en hoe het mogelijk is om voor deze personen volwaardig Nederlandse les aan te bieden.

Volgens het Uitwerkingsrapport kan de voorbereiding om een actieve bijdrage te leveren aan de Nederlandse maatschappij al beginnen in de opvanglocaties (voorafgaand aan de statusverlening). De TWIV heeft als doel om knelpunten en kansen te identificeren en hierop, indien noodzakelijk, actie te ondernemen. In het Uitwerkingsrapport wordt ook de rol van vrijwilligerswerk benadrukt.

Nu uitgebreid is stilgestaan bij het beleidsveld aan de hand van documentenanalyse, wordt in het volgende hoofdstuk door middel van observaties en interviews onderzocht hoe de ketensamenwerking en integratie in de praktijk van invloed zijn op de positie van asielzoekers binnen de Verlengde asielprocedure.

5. Empirische bevindingen

5.1 Ketensamenwerking in de praktijk

In deze paragraaf zal worden ingegaan op de ketensamenwerking. De centrale vraag daarbij is: Hoe zit de ketensamenwerking in elkaar? De bevindingen op het gebied van de ketensamenwerking komen in deze paragraaf aan de orde.

5.1.1 Algemene ketensamenwerking in de praktijk

COA en VluchtelingenWerk.

Binnen de Verlengde asielprocedure zijn COA en VluchtelingenWerk op elkaar aangewezen. De organisaties hebben een functionele relatie, waarin zij beiden autonoom zijn. Een medewerker van VluchtelingenWerk geeft aan dat de activiteiten die in de azc's worden verricht, afhangen van COA binnen de centra. COA faciliteert VluchtelingenWerk in de centrale opvang. Op landelijk niveau zijn afspraken gemaakt dat VluchtelingenWerk spreekuren in azc's kan hebben. De medewerker van VluchtelingenWerk zegt daarover: *“In principe is VluchtelingenWerk in de azc's onderdeel van de keten. VluchtelingenWerk heeft redelijk nauw omschreven taken waar ze ook voor gefinancierd wordt door de overheid. Die taken hebben met name te maken met de juridische ondersteuning. In de centrale opvang ligt de nadruk sterk op de asielprocedure.”*

Diverse respondenten geven aan dat bij beide partijen waardeverschillen aanwezig zijn. Zo zegt een medewerker van VluchtelingenWerk: *“In het begin toen de azc's nieuw waren, stonden de partijen toch wel tegenover elkaar omdat de overheid, vertegenwoordigd door COA, andere ideeën heeft over hoe de opvang eruit moet zien. Zulke meningsverschillen hebben COA en VluchtelingenWerk nog steeds.”*

Opvallend is dat op dit niveau respondenten het idee hebben dat de ketensamenwerking ten aanzien van integratie binnen de Verlengde asielprocedure intensief is. Zo zegt één van de respondenten dat COA-programmabegeleiders verantwoordelijk zijn voor dagbestedingsactiviteiten. Later in het onderzoek is gebleken dat programmabegeleiders een ander takenpakket hebben en dat de rol/positie van COA onduidelijk is. Daar zal in de analyse verder op ingegaan worden.

Overige samenwerkingen

In het algemeen is uit de empirische bevindingen gebleken dat de gemeente alleen intensief betrokken is bij vergunninghouders. De respondenten geven allemaal aan dat de functie van de gemeente pas een rol speelt als een asielaanvraag is ingewilligd. Vrijwilligers hebben daarentegen een grote rol in het integreren van niet-vergunninghouders. Bijna alle respondenten geven aan dat vrijwilligers integratie binnen de Verlengde asielprocedure als dominant ketenprobleem ervaren en dat hun inzet met betrekking tot integratie hoog is. Zij benoemen verschillende door vrijwilligers genomen initiatieven die vooral zijn gericht op asielzoekers binnen de Verlengde asielprocedure. Desalniettemin zijn door de respondenten diverse verbeterpunten ten aanzien van de ketensamenwerking benoemd. Eén verbeterpunt zou kunnen zijn dat dezelfde ICT en informatiesystemen voor communicatie worden gebruikt. Daarmee bereiken zij onderlinge samenhang in de deelprocessen en wordt voorkomen dat iedere organisatie dezelfde vragen aan een asielzoeker stelt. Ook de onderlinge communicatie tussen partijen kan door communicatie verbeterd worden. COA, gemeenten en de IND hebben op dit moment verschillende informatiesystemen. Daarnaast wordt aangegeven dat organisaties intensiever contact zouden willen hebben. Een respondent zegt

daarover: *“Ik zou weleens een bijeenkomst van alle ketens willen. Ik ben benieuwd naar wie wat doet en hoop de anderen te leren kennen. Dan krijgt de organisatie een gezicht.”*

5.1.2 Case 1 ketensamenwerking in de praktijk

Op deze locatie vindt dagelijks een ketenoverleg plaats. Daarbij zijn de volgende actoren aanwezig: politie, COA, gezondheidsdienst en beveiliging. Het overleg vindt plaats op het terrein van COA en duurt meestal 10 minuten. De wijkagenten schuiven één keer per week aan bij het overleg. Hieruit valt te concluderen dat de samenwerking tussen deze partijen intensief is en dat zij gezamenlijk verantwoordelijkheid dragen. Tijdens het overleg worden de dagelijkse zaken met betrekking tot de veiligheid en de opvang doorgenomen.

VluchtelingenWerk en IND

De samenwerking tussen VluchtelingenWerk en IND gaat vooral erg stroef op het gebied van informatievoorziening. Er zijn geen eenduidige processen inzake de informatie-uitwisseling. Dat blijkt onder meer uit het volgende citaat van een medewerker van VluchtelingenWerk: *“We moeten aan de IND alles vragen om de vluchtelingen te helpen, maar krijgen bijna niets op hun initiatief. Alles moet omslachtig. Zo hebben wij een aantal documenten digitaal en die mogen wij niet digitaal naar de IND opsturen, dat moet per post. Dat is uiterst inefficiënt, heel kostbaar in tijd én het kost bomen.”*

De medewerkers van VluchtelingenWerk spreken hun verbazing uit over bepaalde regels. Vluchtelingen kunnen bijvoorbeeld niets uitprinten, terwijl zij voor de IND wel alles op papier moeten aanleveren. Dan komt automatisch de taak bij VluchtelingenWerk te liggen. Daarbij wordt aangegeven dat elk bedrijf zijn eigen werkwijze heeft, welke niet altijd op elkaar aansluiten. Van een onderlinge samenhang tussen werkprocessen is dan ook geen sprake. Dit heeft volgens de respondenten tot gevolg dat asielzoekers (eindafnemer in de keten) langer moeten wachten.

COA en IND

De samenwerking tussen COA en IND wordt vanuit het perspectief van COA belicht. COA is voor de informatie over de procedure afhankelijk van IND. De medewerkers van COA hebben een positief gevoel over de samenwerking. Eén van de medewerkers zegt daarover: *“Wij hebben regelmatig contact met de IND over de asielprocedure van de cliënten.”*

Vragen die daarbij aan bod komen zijn: Waarom zit iemand in de Verlengde asielprocedure? Waarom duurt de procedure zo lang? Uit de antwoorden van de medewerkers van COA blijkt dat zij door de IND geholpen worden. Op de vraag of IND COA helpt is als volgt geantwoord: *“Ja, ons contact is er veel en dat gaat goed. Wij willen de informatie van het IND puur om de bewoners te begeleiden en voor te lichten. Voor de rest moeten de vluchtelingen zelf via hun asieladvocaat met de IND communiceren.”*

VluchtelingenWerk en COA

De samenwerking tussen VluchtelingenWerk en COA zal eerst vanuit de optiek van VluchtelingenWerk worden belicht en daarna vanuit de optiek van COA. Volgens VluchtelingenWerk stuurt COA vluchtelingen snel naar door, zeker als het om papierwerk gaat. Dat is in die zin merkwaardig, omdat de programmaleiders binnen COA naast de huisvesting ook verantwoordelijk zijn voor de ondersteuning en begeleiding van mensen. VluchtelingenWerk geeft aan dat zij de vluchtelingen niet willen laten staan vanuit een urgentiegevoel. Daarnaast wordt door VluchtelingenWerk aangegeven dat de toegankelijkheid van COA laag ligt als het gaat om de niet-vergunninghouders. VluchtelingenWerk benadrukt dat COA zich vooral ontferrmt over de huisvesting. *“Niet lullen, maar bedden vullen. COA stuurt op kwantiteit en niet*

op kwaliteit” zegt één van de respondenten. Daaruit is af te leiden dat partijen geen gezamenlijk doel nastreven.

De medewerkers van COA erkennen nuanceverschillen ten opzichte van VluchtelingenWerk. Beide respondenten van COA geven desalniettemin aan dat de samenwerking met VluchtelingenWerk goed is. *“Natuurlijk heb je nuanceverschillen, maar de samenwerking is prima. Daarnaast heb je concurrentie, als wij de lessen niet op orde hebben springt VluchtelingenWerk in dat gat. En daarom loop ik soms wat harder.”* Daaruit is op te merken dat partijen hun autonome positie in stand willen houden.

Over de samenwerking in het algemeen zegt één van de medewerkers van COA: *“Op het azc hebben we met VluchtelingenWerk te maken om vooral het reilen en zeilen binnen het azc goed te houden.”* Een gevoel van gezamenlijke verantwoordelijkheid is wel aanwezig.

Overige samenwerkingen

COA geeft aan een goede samenwerking te hebben met de gemeente. De gemeente stelt zich in deze locatie open op. Vanuit de gemeente ontstaan veel initiatieven om asielzoekers te helpen. Eén van de medewerkers van COA: *“De samenwerking is heel positief.”*

Ook zijn er regelmatig bijeenkomsten met de gemeente en de leiding van COA. Dit hebben zowel de COA-medewerkers als de medewerkers van VluchtelingenWerk aangegeven. De samenwerking tussen VluchtelingenWerk en de gemeente is echter nihil. De partijen hebben vrijwel geen afhankelijkheidsrelatie. Alleen als er een dwingende omstandigheid is hebben zij met elkaar te maken. Een voorbeeld daarvan is de gemeentelijke basisregistratie. De samenwerking met Vrolijkheid is beperkt. Zowel VluchtelingenWerk als COA weet niet wat Vrolijkheid doet. Zo zegt een respondent: *“Iets met kinderen en schilderen?”*

5.1.3 Case 2 ketensamenwerking in de praktijk

Op deze locatie is het ketenoverleg eveneens elke dag. Net als bij case 1 zijn daarbij verschillende actoren aanwezig: politie, COA, gezondheidsdienst en beveiliging. Het dagelijks overleg heeft plaats op het terrein van COA. De wijkagenten schuiven ook hier één keer per week bij het overleg aan. Tijdens het overleg worden de dagelijkse zaken doorgenomen en werkafspraken gemaakt.

VluchtelingenWerk en IND

Ook in case 2 is VluchtelingenWerk niet enthousiast over de IND. Een medewerker van VluchtelingenWerk: *“Het aanmeldgehoor, het nadergehoor en de beschikking krijgen wij niet van de IND. Ik zou juist die beschikkingen graag willen hebben, omdat wij de begeleiding dan beter kunnen doen. We zouden dan stappen kunnen overslaan.”*

Daarnaast geven de medewerkers van VluchtelingenWerk aan dat binnen de keten 3 of 4 keer hetzelfde werk wordt gedaan. Dit zou volgens VluchtelingenWerk voorkomen kunnen worden als de IND meer informatie uitwisselt. De informatie-uitwisseling verloopt niet soepel, de werkprocessen zijn niet goed op elkaar afgestemd en de communicatie kan worden verbeterd.

COA en IND

Over het algemeen wordt de indruk gegeven dat COA in case 2 niet meer dan noodzakelijk contact heeft met de IND. COA geeft aan dat zij IND vooral benaderen voor vragen over de asielprocedure. Vanuit IND worden praktische vragen gesteld. Daarbij valt te denken aan een oproep voor het gehoor. Hun relatie is met name functioneel. Hoewel de samenwerking over het algemeen door de respondenten als neutraal wordt ervaren, is hun mening over de beslissingen van de IND behoorlijk negatief. De COA-medewerkers benadrukken dat zij op

een andere manier naar 'het geheel kijken'. Daarop aansluitend is uit de empirische bevindingen opgevallen dat vanuit deze locatie veel kritiek bestaat op de werkwijze en de beslissingen van IND. Opmerkelijk is de volgende uitspraak van één van de respondenten: *"Als je geen mensen mens bent, moet je niet voor COA gaan werken. Dan kan je beter bij de IND gaan werken."*

Ook inhoudelijk heeft COA veel op te merken over de IND: *"IND werkt heel langzaam. Een groep mensen hier heeft een brief ontvangen waarin staat dat de beslissing over hun verblijfsstatus van 9 maanden tot 1,5 jaar kan worden uitgesteld."*

Een andere medewerker van COA probeert aan te geven waarom COA weinig contact heeft met de IND: *"Ja, er is toch een barrière tussen ons. We hebben geen vriendelijk contact. Wij vinden de IND-besluiten gewoon heel raar, wij begrijpen het gewoon niet."*

VluchtelingenWerk en COA

De samenwerking tussen COA en VluchtelingenWerk is minimaal. Beide partijen geven aan elkaar niet of nauwelijks te spreken. Zo zegt één van de medewerkers van COA bijvoorbeeld: *"Met VluchtelingenWerk, moet ik eerlijk zeggen, hebben wij totaal geen contact. Dat is wel heel erg zonde, vind ik."*

Ook vanuit VluchtelingenWerk volgt een soortgelijke mededeling: *"Vanuit mijzelf vind ik het een gebrek. Ik heb geen inzage in wat COA doet. Ik heb ook geen contact met die mensen. Ik denk dat het best weleens handig is als iemand van ons langs gaat bij de andere partij."*

COA denkt dat de reden dat weinig wordt samengewerkt is dat de partijen niet van elkaar afhankelijk zijn. Daarover wordt door een medewerker van COA opgemerkt: *"Ik denk dat we minder afhankelijk van elkaar zijn, want VluchtelingenWerk is toch op een andere manier bezig met de bewoners. En net als dat VluchtelingenWerk in die zin niet zo afhankelijk is van ons, zijn wij dat niet van hen. Dus heb je allebei je eigen domein."*

Op de vraag hoe de samenwerking verbeterd kan worden antwoorden bijna alle respondenten: *'met communicatie'*. Daarbij geven zij direct aan dat goede communicatie lastig is. Dat blijkt uit het volgende citaat: *"We hebben zoveel medewerkers en zoveel vrijwilligers dat iedereen langs elkaar heen werkt."*

Blijkens de volgende opmerkingen is het besef er wel, dat de partijen meer zouden kunnen bereiken als zij samenwerken ten behoeve van een gezamenlijk doel: *"We zijn hier allemaal voor één doel. We werken nu in eilandjes, maar dat moet echt niet kunnen. Als wij samen werken dan kunnen we ook meer betekenen voor de mensen."*

Een citaat over reputatie en imago komt van een medewerker van VluchtelingenWerk: *"Iedereen bewaakt angstvallig zijn eigen eilandje, omdat ze dat vanuit veiligheid altijd gedaan hebben. Zelf wil ik vanuit VluchtelingenWerk heel duidelijk aan de vluchteling laten zien dat ik geen COA ben."*

Aansluitend op het laatste citaat is gevraagd naar de achterliggende grond. Daarop werd als volgt gereageerd: *"Ik weet het niet. Eigenlijk het wij zijn overheid/niet-overheid verhaal."*

Overige samenwerkingsverbanden

Samenwerking tussen COA en de Vrolijkheid is er bijna niet. In september 2015 is in dezelfde week een feestweek georganiseerd, door zowel COA als door de Vrolijkheid. Dit is een mooi praktijkvoorbeeld. Hierover geeft COA aan: *"Iedereen zit heel erg op zijn eigen eiland. We denken wel in het belang van de bewoner, maar soms vergeet je om te communiceren met elkaar. We vergeten het samen te doen."*

COA wijdt de mate van samenwerking grotendeels aan zichzelf: *"Dat komt ook wel door de contactpersoon van ons. Als er maar één contactpersoon is (die dat niet stimuleert), zal er niet snel een groot draagvlak voor gecreëerd worden."*

Kennelijk vindt COA samenwerking met de Vrolijkheid om integratie te bevorderen niet urgent.

Ook VluchtelingenWerk geeft aan niet op de hoogte te zijn van de activiteitenagenda van de Vrolijkheid. De Vrolijkheid werkt weinig met COA samen. COA heeft in haar beleving strenge procedures tegen het aannemen van vrijwilligers. Daardoor kunnen vrijwilligers niet snel starten en raken zij gedemotiveerd. Daarover merkt de Vrolijkheid op dat de bureaucratie het grootste probleem is.

COA coördineert in case 2 de vrijwilligers. Zij hebben twee personen binnen het team die met vrijwilligers werken. Over de rol van de gemeente wordt positief gesproken door zowel COA als door VluchtelingenWerk. Zo zegt iemand van COA: *“Het contact met de burgemeester is heel goed. Hij komt weleens een les bij wonen of een gastles geven. Hij is heel betrokken.”*

5.2 Ketensamenwerking op basis van de theorie

In deze paragraaf wordt uiteengezet welke condities hebben bijgedragen aan de huidige vorm van de ketensamenwerking zoals die in de praktijk is waargenomen. Daarbij wordt stilgestaan bij de factoren die hebben geleid tot de huidige werkwijze. De ketensamenwerking in de praktijk en de geanalyseerde theorie worden naast elkaar gelegd. Het conceptuele model is daarbij leidend.

5.2.1 Algemene ketensamenwerking op basis van de theorie

Formele en informele keten.

Het onderscheid tussen de formele en informele keten uit zich in de ketensamenwerking. Uit de empirische data blijkt dat de juridische keten elkaar goed kan vinden en dat de informele partijen elkaar niet opzoeken. De rol van VluchtelingenWerk daarin is interessant. Formeel zit VluchtelingenWerk niet in de juridische keten. VluchtelingenWerk biedt asielzoekers echter wel juridische ondersteuning. Verder worden zij deels gefinancierd door de Staat. Een medewerker van VluchtelingenWerk: *“In principe is VluchtelingenWerk in de azc’s onderdeel van de keten. VluchtelingenWerk heeft redelijk nauw omschreven taken waarvoor zij door de overheid gefinancierd wordt. Die taken hebben met name te maken met de juridische procedure.”*

Waargenomen is dat in de formele keten de uniformiteit in een bepaalde mate aanwezig is. Een medewerker van COA verwijst naar een passage uit het jaarverslag waarin staat dat de partijen gezamenlijk kijken naar hoe de samenwerking nog beter kan functioneren. De uitdaging is daarin vooral om de verschillende ICT-systemen van COA, IND en gemeenten op elkaar af te stemmen voor een optimale uitwisselingen van data. Vanuit het Ministerie van Buitenlandse Zaken is een informatieregisseur aangesteld die keten-breed bekijkt hoe dit kan worden bereikt (COA, 2015). De informele keten (vooral VluchtelingenWerk) wordt daar niet in betrokken. Vooral voor VluchtelingenWerk zou dit van toegevoegde waarde kunnen zijn in het belang van de asielzoekers. De vrijwilligers zijn onderdeel van de informele keten. De vrijwilligers spelen een grote rol in de integratie binnen de Verlengde asielprocedure. Om de rol van de vrijwilligers te versterken de bijdrage te vergroten, zouden zij meer betrokken moeten worden in de keten.

Noodzaak

Uit de empirische bevindingen is gebleken dat voorgeschreven wettelijke vereisten grotendeels de grondslag vormen voor samenwerkingen. Dat is vooral het geval bij de partijen die samenwerken met de IND. Zowel COA als VluchtelingenWerk benadrukken dit als grondslag voor samenwerking. In de algemene analyse kan echter niet worden gesteld dat de noodzaak zorgt voor een intensivering van de samenwerking. Daarnaast is ook niet gebleken dat

de noodzaak tot samenwerking de perceptie van de invloed op de omgeving van de eigen organisatie verminderd heeft. Dat blijkt uit de zelfstandige en onafhankelijke opstelling van VluchtelingenWerk.

Op basis van de theorie van Oliver (1990) zijn onzekerheden zoals schaarste van middelen en beperkte kennis het uitgangspunt voor het aangaan en het onderhouden van een samenwerking. Deze basisconditie wordt erkend en beaamd door de respondenten die zijn geïnterviewd over de algemene ketensamenwerking. Partijen zijn zeker op het gebied van kennis van elkaar afhankelijk. Vanuit een helicopterview is de stelling dat stabiliteit leidt tot samenwerking binnen de asielketen dan ook te verklaren. COA heeft wat de opvang betreft intensief samengewerkt met gemeenten. Door de schaarste aan opvangplekken zijn zij een samenwerking aangegaan. Hetzelfde geldt voor VluchtelingenWerk in relatie tot de IND en het COA.

Frameworkcondities

Bij frameworkcondities gaat het om condities die nodig zijn voor het kunnen functioneren van een keten. Die condities vloeien voort uit de gegeven infrastructuur. Dit is zichtbaar in het algemene onderdeel omdat COA verschillende partijen binnen de azc's faciliteert. Een medewerker van VluchtelingenWerk zegt daarover: *“Ons contact met COA gaat vaak over de opvang. Ook hebben wij praktische vragen. COA faciliteert ons namelijk de centrale opvang.”* Deze medewerker geeft aan dat er een landelijke afspraak bestaat tussen COA en VluchtelingenWerk om in azc's spreekuren te kunnen hebben. De medewerker van VluchtelingenWerk licht dit toe: *“We hebben daarbij afgesproken dat VluchtelingenWerk in beeld komt op het moment dat er problemen zijn in de juridische procedure.”*

5.2.2 Case 1 ketensamenwerking op basis van de theorie

Noodzaak

In case 1 lijkt het erop dat de noodzaak tot samenwerking de basis vormt voor de contacten tussen de partijen onderling. De voorgeschreven wettelijke vereisten zorgen voor een intensivering van de samenwerking. *“De partijen COA, IND en VluchtelingenWerk moeten samenwerken in het belang van de cliënt”*, zegt een medewerker van VluchtelingenWerk.

Echter, uit de empirie blijkt dat de noodzaak tot samenwerken niet leidt tot vermindering van de perceptie van de invloed op de omgeving van de eigen organisatie. Sterker nog, VluchtelingenWerk en COA proberen zich juist te distantiëren van de IND, ondanks dat de werkzaamheden vanuit de voorgeschreven vereisten met elkaar in relatie staan. Dat blijkt uit het feit dat VluchtelingenWerk in case 2 een zelfstandige onafhankelijke positie inneemt. Dat is zowel uit de observaties als uit de interviews gebleken. Zo zegt een medewerker van VluchtelingenWerk: *“Wij worden niet als partner gezien binnen de asielketen. Het hoeft voor ons ook niet, als we de cliënten maar kunnen helpen. Het liefst zijn we daarin niet afhankelijk van de andere partijen.”*

Stabiliteit

Op basis van de theorie van Oliver (1990) zijn onzekerheden zoals schaarste van middelen en beperkte kennis het uitgangspunt voor het aangaan en het onderhouden van een samenwerking. Opvallend is dat deze basisconditie gedeeltelijk ontbreekt binnen case 1. Partijen zijn zeker op het gebied van kennis van elkaar afhankelijk. Samenwerking wordt op grond van stabiliteit aangegaan als reactie op een onzekere omgeving. Dat standpunt geldt zeker als het gaat om COA en VluchtelingenWerk ten opzichte van de IND. Als asielzoekers vragen hebben, benaderen COA en VluchtelingenWerk (bijna) altijd de IND. Echter, de theorie omschrijft dat vanuit deze visie de samenwerking dient voor het omgaan met onzekerheden en

het voorzien van risico's, zodat een betrouwbaar en ordelijk werkproces ontstaat. Uit de empirische bevindingen blijkt dat het laatste juist niet gebeurt. Zowel COA als VluchtelingenWerk uit zich geërgerd over de werkprocessen van de IND. Ook zijn er geen ordelijke werkprocessen ontstaan naar aanleiding van de intensivering van de samenwerking. Tussen COA en VluchtelingenWerk is de samenwerking (ook) gebaseerd op de beperkte kennis. VluchtelingenWerk wil in het kader van de juridische ondersteuning een lijst met de instroom en de uitstroom van de asielzoekers ontvangen. Deze krijgen zij niet altijd. Zij gaven aan het heel vervelend te vinden als ze de lijsten niet ontvangen.

Uniformiteit

Op basis van deze basisconditie moeten ketens de juiste balans vinden in het streven naar uniformiteit tussen de verschillende schakels. In case 1 hebben het COA en de IND hun informatieprocessen enigszins gestandaardiseerd. Daarnaast voorziet COA VluchtelingenWerk van informatie. De samenwerking tussen VluchtelingenWerk en de IND gaat vooral op het gebied van informatievoorziening erg stroef. Vanuit de theorie van Van Duivenboden et al (2000) moet men standaardiseren vanuit de opdracht waarvoor de gezamenlijke schakels staan. Daarbij wordt ook benadrukt dat door wet -en regelgeving eisen worden gesteld aan de inrichting van de informatievoorziening, welke eisen niet zomaar genegeerd kunnen worden. Daaruit kan verklaard worden waarom de IND privacygevoelige informatie niet kan verstrekken aan VluchtelingenWerk. Een medewerker van VluchtelingenWerk zegt over uniformiteit het volgende: *“Elk bedrijf heeft eigen werkwijze en dat sluit niet altijd op elkaar aan. Dat is ook bij COA en IND het geval. Maar vaker bij IND.”*

De medewerker van VluchtelingenWerk denkt dat het verschil in de werkwijze komt door het volgende: *“Het probleem is dat je met een gedocumenteerde overheid te maken hebt. Er kan veel meer dan dat er gebeurt. Alles wordt met papier gedaan, sommige dingen moeten 8 keer ingevuld worden voor de IND.”*

De keten moet volgens deze conditie worden ingericht op basis van de doelen. Van Duivenboden et al (2000) stelt daarnaast dat men in een ketensamenwerking niet meer moet sleutelen aan machtsverhoudingen tussen schakels dan strikt noodzakelijk is. Pluriformiteit heeft redenen die verder gaan dan de behoefte van schakels aan een eigen identiteit. Binnen deze keten wordt evenwel juist gehandeld naar de behoefte van de eigen identiteit en op basis van de eigen doelen. Zo zegt een medewerker van VluchtelingenWerk over COA: *“Niet lullen, maar bedden vullen. COA stuurt op kwantiteit en niet op kwaliteit.” En: “Wij proberen naast de cliënt te staan en wij laten ze niet in hun ellende zitten.”*

Frameworkcondities

Als gekeken wordt naar de infrastructuur, dan is in case 1 zichtbaar dat de betrokken partijen op loopafstand van elkaar werken. Dit komt de samenwerking ten goede. COA en VluchtelingenWerk lopen regelmatig bij elkaar naar binnen. Financieel zijn de partijen niet afhankelijk van elkaar. Het bieden van juridische ondersteuning aan asielzoekers en het voorzien in de primaire levensbehoeften van asielzoekers is hun gezamenlijk doel. De frameworkconditie die nog de nodige aandacht verdient is het uitwisselen van kennis en informatie. Deze conditie is reeds hierboven bij uniformiteit aan de orde gekomen.

5.2.3 Case 2 ketensamenwerking op basis van de theorie

Noodzaak

In Gilze is de noodzaak tot samenwerken in verband met wettelijk voorgeschreven vereisten zichtbaar bij een aantal partijen. De partijen die samenwerken zijn het COA, de IND en het DT&V. Zij hebben juridisch veel met elkaar te maken. Zo zegt één van de medewerkers van COA: *“Wij werken veel met IND en DT&V. Omdat we veel met elkaar te maken hebben.”*

Wat de samenwerking tussen VluchtelingenWerk en COA betreft is de noodzaak minder aanwezig. Deze partijen werken ook minder samen. Een medewerker van COA zegt dat dat komt *“doordat je elkaar toch minder nodig hebt.”*

De partijen hebben geen gevoel van noodzaak ten opzichte van een samenwerking met de Vrolijkheid. Althans vooralsnog is er geen samenwerking geweest. Wel geeft een medewerker van COA aan dat een eventuele samenwerking de dagbesteding van de bewoners ten goede zal komen.

Stabiliteit

Samenwerking wordt op grond van dit motief aangegaan als reactie op een onzekere omgeving. Dat de samenwerking aangegaan wordt als reactie op een onzekere omgeving is in case 2 zichtbaar bij COA en de IND. Zij werken intensief samen om onzekerheden tegen te gaan. Zij voorzien elkaar van informatie, zodat ze beide hun werk kunnen uitvoeren.

Deze partijen zijn wat kennis betreft van elkaar afhankelijk. IND licht COA in over de in- en uitstroom. Het COA licht de IND in over het verblijf van de mensen. Het doel hiervan is stabiliteit, zekerheid en betrouwbaarheid ten opzichte van de asielzoekers te realiseren. Hoewel dit niet in alle gevallen mogelijk is, streven bovenstaande partijen daar wel naar. VluchtelingenWerk valt buiten deze samenwerking. Tussen VluchtelingenWerk en de andere partijen (IND en COA) is geen ordelijk werkproces waargenomen. Een medewerker van VluchtelingenWerk geeft aan dat dit komt door de verschillende belangen. *“VluchtelingenWerk is best wel activistisch. Dat betekent dat je soms tegenover elkaar staat en dat we andere belangen hebben.”* Welke belangen precies verschillen, kan de medewerker niet aangeven.

Legitimiteit

Volgens het kenmerk legitimiteit motiveert institutionele druk organisaties om hun eigen legitimiteit te verhogen door overeenstemming te bereiken met de heersende normen, regels of verwachtingen. De wil om legitimiteit te verhogen hangt samen met reputatie, imago en prestige. Waargenomen is dat de wil van de separate partijen om de eigen legitimiteit te verhogen, samenhangt met eerdergenoemde waarden reputatie, imago en prestige. Echter, niet blijkt dat dit direct tot een samenwerking leidt. Zo zegt een medewerker van VluchtelingenWerk: *“Ik wil vanuit VluchtelingenWerk heel duidelijk aan de vluchteling laten zien dat ik geen COA ben. Dus als ze mij met de COA mensen zien, dan denken ze dat ik daarbij hoor.”*

Organisaties kunnen volgens de theorie dankzij de samenwerkingspartner hun eigen legitimiteit verbeteren, doordat zij zich richting andere partijen in het netwerk beter kunnen profileren. Hierdoor is het voor organisaties mogelijk om tot markten toe te treden die anders niet bereikbaar waren. Het lijkt erop dat de betrokken partijen in case 2 daar niet mee bezig zijn. Zij willen juist niet met elkaar mengen. De Vrolijkheid heeft bijvoorbeeld expliciet aangegeven zich niet bij de juridische keten te willen voegen. Ook is waargenomen dat COA vooral voor de opvang staat. De medewerkers geven dit een aantal keer aan. De focus ligt op de opvang en niet op een samenwerking of verbetering daarvan. Een medewerker zegt: *“COA is echt voor de samenleving, dus het stukje opvang. Letterlijk de opvang van asielzoekers. Dat is wel echt het stuk dat wij ook moeten uitdragen.”*

Uniformiteit

In case 2 is sprake van enige standaardisering tussen COA en IND. Een medewerker van COA merkt op: *“COA, IND en DT&V hebben een gezamenlijk systeem. Ik geloof niet voor alles, maar wel voor belangrijke dingen. De onderlinge samenwerking is daarin iets meer geïntegreerd.”*

VluchtelingenWerk is de partij die daarbuiten valt. VluchtelingenWerk wordt daarbij niet betrokken. Volgens de theorie kan dat te maken hebben met de regelgeving. Door wet- en regelgeving, waaraan schakels zijn gebonden, worden eisen gesteld aan de inrichting van de informatievoorziening, welke eisen niet zomaar kunnen worden genegeerd. Het gaat daarbij om de privacy van de cliënten. Daarover vermeldt een medewerker van VluchtelingenWerk: *“Ik zou het heel fijn vinden als bepaalde systemen en databases met elkaar op één of andere manier – ondanks dat we gescheiden zijn – gekoppeld worden. Ik vind dat we met sommige gegevens wel op moeten passen dat niet de privacy wordt geschonden. Maar daar zou toch wel softwaretechnisch een oplossing voor bedacht kunnen worden.”*

Tot slot zullen de condities die nodig zijn voor het kunnen functioneren van de keten binnen case 2 besproken worden. Fysiek hebben de verschillende actoren een ruimte op het terrein van COA. Deze ruimtes liggen circa 50 meter van elkaar vandaan. VluchtelingenWerk geeft aan te gast te zijn bij COA. Daarmee wordt bedoeld dat zij mogen werken op het terrein van COA. De gevolgen van de juridische infrastructuur zijn zichtbaar. De Vrolijkheid en VluchtelingenWerk zijn geen onderdeel van de juridische keten, waardoor de samenwerking tussen de juridische-ketenpartners en de hiervoor vermelde partijen beperkt is. VluchtelingenWerk geeft aan wel onderdeel van de keten te willen zijn. De Vrolijkheid daarentegen geeft aan dat niet te willen. Bestuurlijk is waargenomen dat elke actor de focus legt op zijn eigen werkzaamheden.

5.3 integratie in de Verlengde asielprocedure

In deze paragraaf zullen de bevindingen in het kader van de integratie binnen de Verlengde asielprocedure uiteen worden gezet. Bij de respondenten blijkt onduidelijkheid te bestaan over de integratie binnen de Verlengde asielprocedure. De meeste respondenten die in het algemene deel aan de orde zijn gekomen, wisten niet wat de rechten en de plichten zijn van de asielzoekers binnen de niet-vergunninghouders. Dit is door middel van de begrippen dagbesteding en persoonlijke ontplooiing nader toegelicht.

5.3.1 Integratie in de praktijk in het algemeen

Juridische versus sociale visie op integratie

Uit de empirische data blijkt dat de partijen binnen de juridische keten elkaar goed kunnen vinden. Binnen het beleid bestaat een kloof in de uitvoering. Vanuit het sociale perspectief moet de integratie worden ingevuld met dagbestedingsprogramma's, terwijl vanuit het juridisch perspectief men zich op het papierwerk richt. Eén van de respondenten vertelt: *“Juridisch gezien is het ook wel logisch dat je in die Verlengde asielprocedure niet zo veel doet aan integratie, daar gaat het dan gewoon niet over. Sociaalwetenschappelijk kijk je daar heel anders naar, daar heb je geen boodschap aan die juridische patronen. Zij denken dat het gros van de vluchtelingen gaat blijven en dat integratie zo snel mogelijk moet starten.”*

In de praktijk blijkt dat de respondenten die niet direct met de doelgroep werken verschillende meningen hebben ten aanzien van de integratie in deze periode. De meeste respondenten kunnen niet specifiek benoemen wat de asielzoekers wel of niet mogen. Ook kunnen zij niet goed aangeven welke vormen van integratie aangeboden worden door azc's. Zo

heeft een medewerker van COA, zoals eerder aangegeven, de indruk dat programmabegeleiders zich hoofdzakelijk inzetten voor de dagbesteding. Uit de praktijk blijkt dat een programmabegeleider zich niet met de dagbesteding bezighoudt.

5.3.2 Case 1 Integratie in de praktijk

Algemene indruk

In case 1 geven de asielzoekers aan weinig te doen. Ook de betrokken organisaties geven dit aan. Een medewerker van COA zegt: *“Verveling speelt een grote rol in het leven binnen het azc. De mensen worden wakker en krijgen in principe activiteiten aangeboden, maar zij hebben geen structurele dagbesteding. Wij, VluchtelingenWerk, allerlei partners, vrijwilligers en allerlei stichtingen proberen verschillende activiteiten te organiseren. Maar je merkt dat er geen structureel doel is voor de mensen.”*

Omstandigheden

Een medewerker van COA vertelt dat door de hoge instroom van vorig jaar de werkdruk is verhoogd: *“In principe hebben niet-vergunningshouders recht op het volgen ‘basaal Nederlands’ en recht op informatie over de Nederlandse samenleving, maar omdat het zo druk was zijn we daar gewoon niet aan toe gekomen.”*

Uit het vorenstaande citaat maar ook uit andere interviews is gebleken dat de procedures, de juridische begeleiding en vooral integratie van de vergunninghouders de prioriteit kregen.

Verantwoordelijkheid

Uit de interviews is gebleken dat de verantwoordelijkheid van de dagbesteding niet concreet bij één partij ligt. COA verklaart daarover: *“Wij kunnen niet structureel op de manco’s van de dagbesteding inspelen. Daar zijn wij niet verantwoordelijk voor, wij zijn verantwoordelijk voor de opvang.”*

VluchtelingenWerk is van mening dat de verantwoordelijkheid van de dagbesteding wel bij COA ligt. Daarover deelt één van de medewerkers van VluchtelingenWerk mede: *“COA heeft nu twee medewerkers vrij gemaakt voor de coördinatie van de dagbesteding, maar daar komt weinig van terecht.”*

Aan medewerkers van COA is gevraagd of de verantwoordelijkheid voor de integratie en dagbesteding bij deze twee COA-medewerkers ligt. Daarop is op de volgende wijze gereageerd: *“Wij noemen het de neventaken, het behoort niet tot onze kerntaken.”*

De medewerkers van COA benadrukken dat hun verantwoordelijkheid ligt bij de opvang. VluchtelingenWerk geeft aan zich vooral te richten op de juridische begeleiding. Daardoor ontstaat de vraag bij wie de verantwoordelijkheid voor integratie ligt. Een medewerker van het COA zegt daarover: *“Goede vraag. Ik weet niet welke organisatie de kerntaak heeft.”*

Aansluitend op het aanbod van de dagbesteding is gevraagd naar de rol van vrijwilligers. Daarover zegt een medewerker van COA: *“Er is hier een volkstuin waar vrijwilligers werken, er is een crèche en er komen nog vrouwenactiviteiten. Er komen veel vrijwilligersorganisaties aankloppen en daar geven wij gehoor aan. Wij zorgen dat deze initiatieven op gang gebracht worden, maar het lukt niet altijd”*

Aanbod

Wat het leren van de taal betreft zijn de mogelijkheden in case 1 goed. Mensen zonder vergunning krijgen een programma aangeboden door vrijwilligers genaamd: basaal Nederlands. Dat zijn niet betaalde COA-krachten. Vergunninghouders worden door COA-leraren dagelijks Nederlandse taallessen gegeven. Volgens de COA krachten zijn zij niet streng en mogen niet-vergunninghouders ook aanschuiven bij (beginners)lessen. Eén van de medewerkers van COA denkt dat het nog beter kan. Hij vertelt het volgende: *“Alle faciliteiten zijn er in heel*

COA-land voor de mensen zonder vergunning, alleen dat wordt nog te weinig benut. Er is een aantal non-profit organisaties dat een gratis programma gemaakt heeft COA gaf aan daar geen tijd voor te hebben en niet geïnteresseerd te zijn. Blijkbaar heeft het bij COA weinig prioriteit. Het gaat om kwantiteit en de kwaliteit wordt onderbelicht.”

Voor toelichting is doorgevraagd waarom die programma’s voor niet-vergunninghouders niet benut worden, waarop als volgt werd gereageerd: *“Volgens mij is er een gebrek aan interesse in die kwaliteit. Er verschijnen prachtige beleidsstukken over zinvolle dagbesteding, over activeren van bewoners, maar daar vindt geen sturing op.”*

De medewerker geeft aan dat de focus van COA niet bij de dagbesteding ligt. Waar de focus wel op is gericht licht hij toe in het volgende citaat: *“Je merkt dat de prioriteit ligt op de instroom en de uitstroom, zodat er geen lege bedden komen. Maar over een zinvolle dagbesteding, het motiveren en taallessen, daar verschijnen de mooiste plannen voor maar daar wordt niet op gestuurd.”*

De medewerkers van COA geven toe dat zij meer kunnen doen aan het aanbod van de dagbesteding: *“Ik vind dat wij meer moeten aanbieden, want wij zijn er ook verantwoordelijk voor om zoveel mogelijk activiteiten te doen. Wij zijn echter hoofdzakelijk verantwoordelijk voor de opvang.”*

Opvallend is dat deze medewerker in tegenstelling tot zijn collega aangeeft dat de verantwoordelijkheid voor de dagbesteding wel bij COA ligt. Daar blijkt dus een intern verschil van mening over te bestaan. Eén van de medewerkers van VluchtelingenWerk zegt: *“In de centrale opvang ligt de aandacht voor de dagbesteding en integratie nu ingewikkeld, het is onbeheersbaar. De nadruk ligt op dit moment heel erg op de juridische aspecten in verband met de drukte.”*

5.3.3 Case 2 Integratie in de praktijk

Algemene indruk

Ook in case 2 is gebleken dat de respondenten de mate van verveling als hoog beoordelen. Dit azc is één van de grootste van Nederland. Gelet op de hoeveelheid asielzoekers die in het centrum woonachtig zijn was het opvallend rustig. Eén van de medewerkers van COA benadrukt dat sommige asielzoekers moedeloos zijn geworden: *“Mensen moeten heel veel wachten. Je ziet aan hen dat zij daardoor nergens zin in hebben. Sommigen liggen dagen in bed.”*

Omstandigheden

Door de wisselingen van de wacht en de hoge instroom hebben de verschillende partijen niet de focus kunnen leggen op de samenwerking ten aanzien van integratie. Een medewerker VluchtelingenWerk legt uit: *“Ik heb een paar keer aangegeven om een wekelijks overleg te plannen tussen alle diensten, om met name de kwetsbare groep te helpen. Maar ze gaven aan de focus te leggen op de opvang in plaats van de dagbesteding. Ook werden veel COA-medewerkers naar andere locaties geplaatst door de opening van veel nieuwe centra. De basisvoorzieningen moesten eerst rond zijn.”*

Tot slot geeft deze medewerker aan dat samenwerking wel zijn voorkeur heeft. COA voegt daaraan toe dat niet alleen de wisselingen van de wacht, maar ook de wisselingen van asielzoekers heeft geleid tot weinig aandacht voor integratie: *“De wisselingen gaan vrij snel, mensen kunnen hier vrij snel weg zijn, of er kunnen ineens weer nieuwe mensen bijkomen.”*

Zowel COA als VluchtelingenWerk beweren dat de IND niet heeft kunnen meeveranderen in deze periode. VluchtelingenWerk: *“Het kostte een zekere tijd voordat de IND daarin een zekere professionaliteit had gevonden. Vandaar die lange wachttijden.”*

Verantwoordelijkheid

De taalfaciliteiten zijn in case 2 goed ingericht. Ook hier krijgen niet-vergunninghouders basaal Nederlands les. Op deze locatie gelden dezelfde regels. Het basaal Nederlands kan gegeven worden door vrijwilligers. De lessen voor vergunninghouders moeten gegeven worden door de NT2-docenten. In case 2 blijkt dat de verantwoordelijkheid voor het aanbod van de dagbesteding bij COA ligt. Hoewel de betrokken instanties van mening zijn dat dit in de praktijk anders is, is dat formeel wel zo geregeld. Dat blijkt uit de volgende waarnemingen van een medewerker van VluchtelingenWerk: *“Niemand heeft verantwoordelijkheid voor de dagbesteding. Hoewel als wij initiatieven hebben wordt toch van ons verwacht dat we contact opnemen met COA. Verveling is fataal. Ik kan het je allemaal heel mooi vertellen, maar onder welke paraplu het moet vallen, dat weet ik niet.”*

Een medewerker van COA geeft aan: *“Wij vangen mensen op, bieden ze een bed, onderdak en in zoverre dat mogelijk is begeleiding aan. Het belangrijkste is dat COA opvang aanbiedt. De hoofdmoot is opvang vanuit de gedachte dat de bewoner zelf zo veel mogelijk moet doen. Dat dragen wij ook uit.”*

Uit de vragen gericht op de praktijk blijkt dat COA wel de dagbesteding verzorgt en de rol van de vrijwilligers invult: *“De activiteiten worden georganiseerd door COA en door vrijwilligers van buitenaf die hulp aanbieden. Er is voor een contactpersoon die het regelt. En als het niet geregeld is, dan weet je waar dat aan ligt.”*

Aanbod

Als het gaat om het aanbod van de dagbesteding ten behoeve van de integratie zijn de meningen verdeeld. Ook intern verschillen de betrokken partijen daarover. Een medewerker van COA zegt: *“Wij hebben wel activiteiten zoals vrouwendans, fitness en muziekworkshops. Daar komen redelijk wat mensen op af. Maar, zo’n activiteit duurt maximaal 1 of 2 uur per dag.”*

Een andere COA-medewerker zegt: *“Ik denk dat wij in die zin van dagbesteding en integratie veel doen. Op deze locatie is heel veel mogelijk. Wij hebben een sportveld, een gymzaal, een keramiekplek, een houtwerkplaats, een muziekruimte en een naaiatelier.”*

Of het aanbod voldoende is daar zeggen de respondenten van COA het volgende over: *“COA heeft voldoende activiteiten, maar wij kunnen niet een hele dag volmaken. Het is ook aan de bewoners om het initiatief te nemen.” En: “Er is nagedacht over wat we aan dagbesteding hebben. Het zou meer gepromoot moeten worden. Ik denk niet dat iedereen weet welke activiteiten er zijn.”*

Volgens de medewerker van COA komt dat laatste door de grootschaligheid van het centrum en door de nalatigheid van de COA-medewerkers. VluchtelingenWerk is minder te spreken over het aanbod van de dagbesteding ten behoeve van de integratie. Een medewerker van VluchtelingenWerk zegt: *“Asielzoekers vervelen zich helemaal dood en zijn passief. We doen het verkeerd, ik bedoel de hele keten. Ik vind het moeilijk om tegen een ketenpartner te zeggen hoe hij zijn werk moet doen, omdat wij daar ook een aandeel in hebben. Maar ik heb niet de tijd en de speelruimte om dat zelf op te pakken. Dat is de pot verwijt de ketel.”*

Over de oplossing zegt VluchtelingenWerk het volgende: *“Ik zou het leuk vinden als wij hetgeen wij decentraal doen met maatschappelijke betrokkenheid en taalmaatjes hier voortzetten. Maatschappelijke ondersteuning eigenlijk helemaal niet. Dat is krom, als je kijkt naar hoe lang mensen hier moeten wachten.”*

Ook wordt vanuit VluchtelingenWerk aangegeven dat hun rol beperkt is doordat de verantwoordelijkheid voor de dagbesteding bij COA ligt: *“Het is hier neergelegd bij de COA-vrijwilligers. COA stuurt die mensen aan en je moet niet twee kapiteins op 1 schip willen, dan gaat het helemaal mis.”*

Tot slot geeft de Vrolijkheid het volgende aan over het aanbod van de dagbesteding:

“Het aanbod is in vergelijking met de hoeveelheid mensen die hier zijn veel te laag.”

Ook over de activiteiten heeft de Vrolijkheid het een ander aan op te merken: *“De asielzoekers geven aan de naaiactiviteiten van COA niet leuk te vinden. Het heeft bijna het karakter van reparaties en bij vrolijkheid zijn de activiteiten meer creatief.”*

5.4 Integratie op basis van de theorie

In het onderstaande worden de bevindingen ten aanzien van de integratie aan de hand van de in de theorie aan bod gekomen integratie-aspecten belicht.

5.4.1 Integratie op basis van de theorie in het algemeen

Culturation betekent het verwerven van voldoende kennis en vaardigheden om adequaat en op betekenisvolle wijze te kunnen deelnemen aan de nieuwe samenleving. Daarbij valt te denken aan de Nederlandse normen en waarden. De respondenten geven aan dat niet-vergunninghouders informatie over de Nederlandse taal krijgen aangeboden.

Positioning houdt in dat immigranten een goede maatschappelijke positie verwerven en deelnemen aan belangrijke instituties. Het spreken van de Nederlandse taal is daarvoor de basis. Volgens de respondenten zijn taallessen voor niet-vergunninghouders beschikbaar. Zij weten echter niet op welke wijze dit taalonderwijs wordt gegeven. Eén van de respondenten zegt: *“De taallessen zijn nu geïnstitutionaliseerd, dus taalfaciliteiten zijn er. Bij vluchtelingen is de wil heel groot om de taal te leren.”*

Over interaction – het door immigranten aangaan van interetnische sociale relaties zoals (goede) buurtcontacten, vriendschappen of zelfs huwelijksrelaties – wordt het volgende gezegd. *“Interaction is het ondergeschoven kindje als het je het over integratie hebt. Vanuit de betrokken partijen wordt hieraan volgens mij weinig aandacht besteed. Mensen vertellen ons hoe weinig sociale contacten zij hebben gehad binnen azc’s.”*

Identification houdt in dat immigranten zich mentaal en emotioneel verbonden voelen met hun nieuwe samenleving. Een medewerker van Divosa zegt daarover: *“Identification gaat heel langzaam. Ik denk dat de mentale verbondenheid met Nederland vertraagd wordt omdat wij asielzoekers in het begin weinig aandacht geven.”*

Een andere respondent vertelt hierover: *“Hoe langer je migranten afzijdig houdt, hoe negatiever dat op hun eigen attitudes reflecteert.”*

Bijna alle respondenten onderkennen het belang van de rol die vrijwilligers binnen de voorfase innemen. Eén van de respondenten benadrukt het coördineren van deze vrijwilligers: *“Er zijn in Nederland 60.000 vrijwilligers. Het overgrote deel zit bij VluchtelingenWerk. De veronderstelling is dat zij heel goed regionaal en lokaal georganiseerd zijn. Dat is niet altijd het geval. Daarom is het goed zijn als zij door de hele keten beter gecoördineerd worden.”*

5.4.2 Case 1 Integratie in de praktijk

Culturation is een dimensie van integratie die inhoudt dat immigranten voldoende kennis en vaardigheden hebben verworven om adequaat en op betekenisvolle wijze te kunnen deelnemen aan de nieuwe samenleving. Zij zullen bekend zijn met de geldende regels en over culturele vaardigheden beschikken. Doordat asielzoekers snel (zelf en elkaar) leren fietsen kunnen zij deelnemen aan de nieuwe samenleving. Zij krijgen een fiets van COA die daarmee volgens de theorie een bijdrage levert aan culturation. De medewerkers van VluchtelingenWerk en COA geven aan dat zij de Nederlandse normen en waarden overbrengen bij het contact met de niet-vergunninghouders. Verder wordt binnen case 1 weinig aandacht aan culturation besteed.

Een tweede dimensie van integratie betreft positioning. Daarin staat het verwerven van een goede maatschappelijke positie centraal. Het leren van de taal is daarvoor een vereiste. Wat de taalfaciliteiten betreft is er in case 1 voor niet-vergunninghouders een (klein) aanbod in de vorm van basaal Nederlands. Een medewerker van COA zegt daarover: *“Die mogelijkheid is er dus en die wordt benut om de mensen te betrekken.”*

Binnen deze case kunnen de respondenten geen voorbeelden noemen van niet-vergunninghouders die een goede maatschappelijke positie hebben verworven. Zij geven aan dat sommige niet-vergunninghouders (vrijwillig) meewerken aan projecten. Maar deze werkzaamheden hebben geen structureel karakter.

Interaction gaat volgens de theorie van Esser (2003) over het aangaan van interetnische sociale relaties zoals (goede) buurtcontacten, vriendschappen of zelfs huwelijksrelaties. VluchtelingenWerk zegt daarover het volgende: *“Externe organisaties zoals kerken, bibliotheek, stichtingen, komen langzaam maar zeker op gang. Dat versterkt de interactie tussen de asielzoekers en de samenleving.”*

Zij geeft ook aan dat relaties en buurtcontacten weinig voorkomen binnen het azc. De reden daarvoor is de fysieke afstand. Het azc ligt te afgelegen om die contacten en relaties te creëren en te onderhouden. Omdat de kinderen onder de 18 jaar naar school gaan in de gemeente, komen vriendjes en vriendinnetjes van jonge kinderen af en toe naar het azc. De contacten die de volwassen asielzoekers hebben zijn voornamelijk binnen het azc met VluchtelingenWerk, COA en vrijwilligers. Helaas hebben zij weinig tot geen contact met de Nederlandse samenleving. Het komt voor dat asielzoekers de nabije gemeenten opzoeken. Zaterdag gaan zij bijvoorbeeld naar de markt voor boodschappen. Dit doen zij vaak in groepen, onderling maken de asielzoekers namelijk wel contacten. Opvallend is dat een medewerker van COA daar anders over denkt. Ook hij geeft aan dat kinderen in aanraking komen met de samenleving, omdat ze in de omringende gemeenten naar school gaan. Maar hij benadrukt in tegenstelling tot VluchtelingenWerk dat het leven van de asielzoekers zich niet alleen afspeelt op het azc: *“Mensen gaan boodschappen doen, gaan naar de dichtstbijzijnde stad, hebben soms familie in Nederland. Ik merk niet dat mensen erg geïsoleerd zijn.”*

Identification betekent volgens de theorie van Esser (2003) dat asielzoekers zich mentaal en emotioneel verbonden voelen met hun nieuwe samenleving. Het pakket ‘basaal Nederlands’ draagt volgens de medewerkers van VluchtelingenWerk bij aan het mentaal en emotioneel verbonden voelen met de nieuwe samenleving. Daarin komen praktische dingen aan bod over Nederland, die zij nog niet kenden. Zo zegt een medewerker van VluchtelingenWerk: *“Elke keer als er iemand aan de balie staat, geef ik diegene een hand. Zij hebben geleerd dat dat een Nederlandse gewoonte is. Je merkt dat ze daar nu aan wennen.”*

VluchtelingenWerk zet in het begin kleine stappen om de interactie met de bewoners te ontwikkelen. VluchtelingenWerk en COA proberen de asielzoekers te motiveren de taal te leren, zodat mensen zich verbonden voelen met de nieuwe samenleving.

Een medewerker van COA zegt: *“Natuurlijk is het belangrijk om een zinvolle dagbesteding te hebben. Maar wat ik zelf heel erg belangrijk vind is de empowerment die je mensen meegeeft. Dat probeer ik te doen tijdens de taallessen.”*

5.4.3 Case 2 Integratie in de praktijk

Bij de dimensie cultururation gaat het om de kennis en vaardigheden die migranten moeten hebben om adequaat en op betekenisvolle wijze in de samenleving te kunnen participeren. In case 2 draagt COA bij aan de culturele verbondenheid door het avondeten te verzorgen, door Nederlandse spelletjes te doen en door de Nederlandse normen en waarden uit te dragen.

Over verdere integratiemogelijkheden zegt een medewerker van COA:

“Eerst moest het allemaal zo sober mogelijk, het liefst zo min mogelijk activiteiten. Daar zijn ze wel op terug gekomen bij COA, omdat ze toch zoiets hebben van als er weinig te doen is, ontstaat veel verveling. Veel verveling zorgt voor veel frustraties, irritaties en spanningen. Gelukkig mag iedereen – ongeacht de status – meedoen.”

Het verwerven van taalvaardigheid staat bij positioning centraal. Ook in case 2 zijn de mogelijkheden tot het volgen van basaal Nederlands beschikbaar. Voor vergunninghouders zijn er structurele lessen. Volgens de theorie kan gesteld worden dat het beperkt mogelijk is om de Nederlandse taal te leren. Maar of deze kennis en vaardigheden voldoende zijn om adequaat te kunnen deelnemen aan de samenleving is nog maar de vraag. Over de taallessen zegt een medewerker van COA: *“Eigenlijk wordt het onderscheid tussen niet-vergunninghouders en vergunninghouders alleen gemaakt bij de taallessen.”*

Zowel de medewerkers van het COA als de medewerkers van VluchtelingenWerk geven aan dat binnen de Verlengde asielpcedure weinig aandacht wordt besteed aan werk. Zo zegt één van de respondenten: *“Omdat de mensen weinig mogen in het kader van werk, zie je dat ze dat ook niet doen. We sturen er niet goed genoeg op. We moeten bij aankomst al vragen naar de achtergrond van iemand zodat we diegene hier op dat gebied kunnen laten werken.”*

De dimensie interaction houdt in dat immigranten interetnische sociale relaties aangaan. In case 2 blijkt dat de asielzoekers binnen de Verlengde asielpcedure nauwelijks de Nederlandse taal spreken, waardoor zij beperkt worden in het aangaan van dergelijke contacten.

Ook deze locatie ligt afgelegen, waardoor de asielzoekers niet direct contact kunnen maken met buurtbewoners. Daarnaast verlaten sommige asielzoekers zelden het terrein. Omdat binnen case 2 COA zorg draagt voor het eten, hebben de bewoners geen reden om voor het doen van boodschappen naar de dichtstbijzijnde dorpen te gaan. Onder de jonge kinderen ontstaan vriendschappen met autochtone kinderen. Dat komt doordat de kinderen naar basisscholen gaan buiten het azc. Bij de andere bewoners heeft verveling gevolgen voor de sociale contacten. Een medewerker van VluchtelingenWerk zegt: *“We moeten naar een dagbestedingsactiveringscirkel, waarin mensen kunnen functioneren en participeren binnen een aantal leefgebieden. Arbeid, wonen, recreëren en op verschillende manieren sociaal bezig zijn. Als mensen dat niet doen, loopt het spaak. Verveling is fataal.”*

Een medewerker van VluchtelingenWerk zegt over de mogelijkheden van integratie:

“We hebben een bepaald gekleurd beleid. Sober, doch humaan. Sociale activering in Nederland is bevroren. Ik denk juist dat je met mensen moet streven naar de kwaliteit van het leven. Daarin moet een stuk interactie met elkaar plaatsvinden.”

De dimensie identification houdt in dat immigranten zich mentaal en emotioneel verbonden voelen met hun nieuwe samenleving. Dit zijn gevoelens van loyaliteit, identificatie en ‘sense of belonging’. Waargenomen is dat mentale en emotionele verbondenheid moeilijk te bewerkstelligen is in deze onzekere periode. VluchtelingenWerk zegt hierover:

“Er zijn hier wel activiteiten voor volwassenen: een aantal schoonmaakactiviteiten en de houtwerkplaats. Er is dus wel wat, maar het is niet zo dat Nederland zegt: u komt nu in Nederland en wij vragen gelijk een tegenprestatie.”

5.3 Positie van asielzoekers binnen de Verlengde asielprocedure

Tot slot wordt kort aandacht besteed aan wat men verstaat onder de Verlengde asielprocedure en hoe deze procedure in de praktijk verloopt. De Verlengde asielprocedure is de periode die aanvangt na het eerste gehoor en eindigt op het moment van het verkrijgen van een beschikking. In de beschikking staat omschreven of een asielzoeker wel of geen verblijfsstatus krijgt. Door de instroom in 2015 is de toepassing van de Verlengde asielprocedure bij de betrokken actoren gewijzigd. Zo geeft een medewerker van COA aan dat er door de recente hoge instroom een extra stap voorafgaand aan de procedure is gekomen, waardoor de start van Verlengde asielprocedure op verschillende wijze geïnterpreteerd wordt. Vluchtelingen die nog geen gesprek hebben gehad bij de IND (het eerste gehoor) zitten volgens de betrokken instanties (ook) in de Verlengde asielprocedure. Hoewel de juridische beschrijving hiervan afwijkt wordt deze lezing in mijn analyse aangehouden, omdat deze vluchtelingen waarvan de procedure nog niet gestart is, dezelfde behandeling krijgen als asielzoekers waarvan de procedure al is gestart. Dit betekent dat vluchtelingen die nog geen uitsluitel hebben over hun verblijf in Nederland onderdeel uitmaken van de onderzoekseenheden van dit scriptieonderzoek. Een medewerker van COA zegt hierover: *“Door de hoge instroom van vorig jaar is eigenlijk alles in de soep gelopen. In de zin van dat er alleen een strikte scheiding is gekomen tussen vergunninghouders en niet vergunninghouders.”*

Dat de wachttijd lang is, beaamt een medewerker van VluchtelingenWerk: *“Mensen die in september vorig jaar (2015) zijn binnengekomen, zijn nu min of meer opgeroepen door de IND. De periode waarin zij hebben moeten wachten is 8 à 9 maanden. Ik denk dat de instroom van oktober langer moet wachten. Dat zal naar verwachting 8 maanden tot 1 jaar duren.”*

6. Empirische analyse

In dit hoofdstuk wordt een empirische analyse gemaakt. Daarin worden de empirische bevindingen aan de hand van het theoretisch kader beoordeeld. Daarbij komen de belangrijke thema's uit het onderzoek aan bod. Er wordt ingezoomd op de relatie tussen de variabelen. Per onderdeel wordt ingegaan op de ketensamenwerking en de integratie binnen de Verlengde asielprocedure. In deze analyse is gekozen voor een andere opbouw. Om de relatie tussen de variabelen duidelijk weer te geven, worden deze per onderdeel (het algemene onderdeel, case 1 en case 2) beschreven.

6.1 Algemene analyse

Uit de empirische bevindingen is gebleken dat voorgeschreven wettelijke vereisten (het motief noodzaak) grotendeels de grondslag vormen voor de samenwerking tussen de diverse partijen (VluchtelingenWerk en COA) en de IND. De samenwerking is gericht op het juridische gebied. Het (aanwezige) motief noodzaak leidt echter niet tot intensivering van de samenwerking op juridisch gebied. De geïnterviewden kunnen geen concrete voorbeelden noemen van een intensievere samenwerking. De (aanwezige) noodzaak van de samenwerking is te verklaren vanuit de functie van de IND. De IND besluit over de status van vluchtelingen waarmee COA en VluchtelingenWerk dagelijks te maken hebben. De ordening van een keten in taken komt hierin naar voren. De niet-vergunninghouders komen met vragen naar deze laatstgenoemde partijen. Om de vragen van de niet-vergunninghouders te kunnen beantwoorden zijn VluchtelingenWerk en COA afhankelijk van de IND. De functionele relatie tussen de organisaties komt tot uiting bij de uitruil van informatie. Dat de noodzaak van de samenwerking de perceptie van de invloed op de omgeving van de eigen organisatie vermindert heeft is echter niet gebleken. Zowel COA als het VluchtelingenWerk stellen zichzelf zelfstandig en onafhankelijk op. Vanuit VluchtelingenWerk valt dit te verklaren door de scheiding tussen de formele en de informele keten. Het lijkt erop dat de partijen in het algemene onderdeel elkaar alleen opzoeken als dat uiterst noodzakelijk is. Uit de interviews is niet gebleken dat samenwerking plaatsvindt op het gebied van integratie binnen de Verlengde asielprocedure. Dit valt te verklaren door de verschillende doeleinden van de organisaties. De IND beslist over de asielaanvraag, COA verzorgt de opvang en VluchtelingenWerk voorziet de niet-vergunninghouders van juridische ondersteuning. Het verantwoordelijkheidsgevoel strekt niet verder dan de eigen organisatie. Door de verschillende taakstellingen lijken de partijen niet afhankelijk van elkaar te zijn, maar op basis van de theorie zou een dominant ketenprobleem herkend kunnen worden waar een samenwerking omheen georganiseerd zou moeten zijn. Bij de huidige samenwerking is de focus van de partijen intern gericht; de partijen zijn niet bezig met hun omgeving en het desbetreffende ketenprobleem. Deze vorm van inactieve afstemming wordt als zelforganisatie aangemerkt.

Vanuit het motief stabiliteit is samenwerking goed te verklaren. Op basis van de theorie van Oliver (1990) zijn onzekerheden zoals schaarste van middelen en beperkte kennis het uitgangspunt voor het aangaan en het onderhouden van een samenwerking. Deze basisconditie wordt erkend en beaamd door de respondenten die zijn geïnterviewd over de algemene ketensamenwerking. Partijen zijn zeker op het gebied van kennis van elkaar afhankelijk. Ervan uitgaande dat de hoge instroom als periode van onzekerheid aangeduid wordt, is te verklaren waarom de partijen een samenwerking aangegaan zijn. Deze samenwerking werd gezien als middel om stabiliteit te bereiken. Voorbeelden van gebieden waarop de partijen hebben samengewerkt zijn de opvang, de uitstroom en de juridische procedure. Kennelijk bestond ten aanzien van deze gebieden een gevoel van instabiliteit op basis waarvan partijen het nodig hebben geacht om samen te werken. Uit de empirische bevindingen blijkt

echter dat de samenwerking binnen de Verlengde asielprocedure ten aanzien van integratie niet heeft plaatsgevonden. Daaruit kan worden afgeleid dat de partijen ofwel onvoldoende onzekerheid ten aanzien van integratie hebben ervaren, ofwel dat de onzekerheid niet tot een samenwerking heeft geleid. Omdat ten aanzien van integratie geen samenwerking is gevormd, is een gezamenlijk ordelijk werkproces dienaangaande ook niet aan de orde. Daardoor is op dit punt ook geen afhankelijkheidsrelatie ontstaan.

Waargenomen is dat in de formele keten de uniformiteit, in lijn met de beleidsmaatregelen, in een bepaalde mate aanwezig is. Het voornemen bestaat om de verschillende ICT-systemen van COA, IND en gemeenten op elkaar af te stemmen. Over deze uniformiteit is evenwel verschillend gesproken door respondenten. Dit staat duidelijk nog in de kinderschoenen. Daarnaast wordt de informele keten (vooral VluchtelingenWerk) niet betrokken bij de uniformiteit in ICT-systemen. Dat is vanuit de theorie als volgt te verklaren. Op basis van wet- en regelgeving worden eisen gesteld aan de inrichting van de informatievoorzieningen. Dat heeft onder meer te maken met de privacy van vluchtelingen. Omdat VluchtelingenWerk formeel geen onderdeel is van de keten, is de keten dan ook voorzichtig met het delen van informatie aan VluchtelingenWerk. Dit heeft overigens ook te maken met de veelheid aan vrijwilligers die voor VluchtelingenWerk werken. Daardoor kan de formele keten de privacy niet waarborgen. VluchtelingenWerk begrijpt niet waarom de informatie niet gedeeld kan worden. Dit onbegrip zorgt voor frictie tussen de organisaties. De functionele relatie tussen deze partijen – het delen van informatie – is gebaseerd op uitruil. Echter, omdat VluchtelingenWerk geen deel uitmaakt van de formele keten, is geen sprake van afgestemde deelprocessen,

De frameworkcondities karakteriseren de samenwerking. In de empirische bevindingen worden voorbeelden van landelijke afspraken tussen COA en VluchtelingenWerk en ook tussen COA en de gemeenten aangehaald. Daaruit kan afgeleid worden dat goede afspraken de samenwerking tussen de organisaties ten goede komt. De verantwoordelijkheden worden daarmee helder geschetst. Zo weet bijvoorbeeld VluchtelingenWerk waar zij binnen de centra aan toe is. Op chaotische momenten hebben de organisaties een goed framework nodig. In het onderzoek is geconstateerd dat de organisaties niet (willen) afwijken van de vastgelegde frameworkcondities. Dat blijkt uit citaten zoals: *“Het is bestuurlijk geregeld dat wij het niet doen, dus wij doen het niet.”* En: *“Wij hebben afgesproken in de azc vooral actief in de juridische ondersteuning te zijn.”*

Zodoende komen frameworkcondities enerzijds de samenwerking tussen organisaties ten goede, maar zorgen zij er anderzijds voor dat organisaties alleen handelen zoals dat in het framework is vastgelegd. De omschreven frameworkcondities hebben echter betrekking op de juridische samenwerking, dus niet op de samenwerking in het kader van integratie binnen de Verlengde asielprocedure. In de theorie is beschreven dat frameworkcondities vastgesteld worden om een heldere onderverdeling te maken in verantwoordelijkheden en taken. Als frameworkcondities ingericht zouden worden ten behoeve van integratie, dan zou dat de integratie en dagbesteding ten goede komen.

Een samenwerking op het gebied van integratie is niet concreet uit deze bevindingen te distilleren. Wel hebben de respondenten hierover hun mening gegeven, welke voornamelijk in lijn ligt met het landelijke beleid. Daarin komt naar voren dat integratie in deze fase niet de prioriteit geniet. Zij vinden het echter wel van belang dat geïnvesteerd wordt in dagbesteding. Het is denkbaar dat de respondenten vanuit hun functie te ver af staan van de uitvoering van werkzaamheden, waardoor zij hierop onvoldoende in detail kunnen treden.

6.2 Case 1

In case 1 gaat de samenwerking tussen VluchtelingenWerk en IND moeizaam. De respondenten van VluchtelingenWerk hebben zich hier negatief over uitgesproken. Het gebrek aan het verstrekken van informatie door IND aan VluchtelingenWerk speelt hierbij een rol. Al eerder is aangegeven dat de beperking van het delen van informatie het gevolg is van de bescherming van de privacy van asielzoekers. De medewerkers van VluchtelingenWerk geven aan minder efficiënt en effectief te kunnen werken door de werkwijze van IND. De uniformiteit laat hier te wensen over. De werkprocessen tussen de organisaties zijn niet goed afgestemd. In de taakverdeling bestaat geen ordening, de respondenten geven namelijk aan werkzaamheden dubbel uit te voeren. Tot slot wordt de communicatie door de respondenten negatief ervaren. Afgestemde deelprocessen, ordening en uniformiteit zijn basiscondities voor een ketensamenwerking die in deze case ontbreken.

Vanuit de theorie is de noodzaak tot samenwerking waarneembaar, maar de uniformiteit ontbreekt. De afhankelijkheid van VluchtelingenWerk t van IND is groter dan vice versa. Die afhankelijkheidsrelatie zou naast de privacy-redenen een mogelijke verklaring kunnen zijn voor de houding en werkwijze van IND. Ook blijkt uit de empirie dat de noodzaak tot samenwerken niet leidt tot vermindering van de perceptie van de invloed op de omgeving van de eigen organisatie. De perceptie van de invloed op de omgeving van VluchtelingenWerk is door de noodzaak echter niet verminderd. Ondanks het feit dat de noodzaak vanuit VluchtelingenWerk leidt tot een samenwerking, bleef haar perceptie van de invloed op de omgeving ongewijzigd. Dit komt doordat de partij zich onafhankelijk opstelt en haar (eigen) doelen, het helpen van asielzoekers, nastreeft. Dit staat haaks op de theorie van het ketenperspectief. Volgens deze theorie wordt juist een verschuiving van interne- naar externe focus beschreven. Bij die verschuiving zou de organisatie bezig moeten zijn met de omgeving.

Ook de basisconditie stabiliteit ontbreekt in de samenwerking tussen VluchtelingenWerk en de IND. De theorie beschrijft vanuit deze visie dat een samenwerking dient voor het omgaan met onzekerheden en het voorzien van risico's, zodat een betrouwbaar en ordelijk werkproces ontstaat. Uit de bevindingen blijkt dat dit eenzijdig (door VluchtelingenWerk) nagestreefd wordt. Van het ontstaan van een ordelijk werkproces is (nog) geen sprake. Het lijkt erop dat de partijen (vooral de IND) daar niet mee bezig zijn. De medewerkers van VluchtelingenWerk wijten de verschillende werkwijzen en gebrekkige informatiedeling aan 'de gedocumenteerde overheid'. Van Duivenboden (2000) stelt in het kader van uniformiteit dat men niet meer dan strikt nodig moet sleutelen aan machtsverhoudingen tussen schakels. Pluriformiteit heeft redenen die verder gaan dan de behoefte van schakels aan een eigen identiteit. Er wordt binnen de keten echter gehandeld naar de behoefte van de eigen identiteit en op basis van de eigen doelen. Het is denkbaar dat de bovenvermelde partijen zich als autonome schakels zien en een (intensieve) samenwerking niet nodig vinden. De hierboven omschreven samenwerking heeft betrekking op de juridische procedure. Tussen het VluchtelingenWerk en de IND bestaat geen samenwerking ten aanzien van de integratie binnen de Verlengde asielprocedure. De partijen zijn slechts beperkt van elkaar afhankelijk. Zij hebben geen gezamenlijk doel.

De samenwerking tussen het COA en de IND wordt als positief ervaren. Aan de hand van de theorie is dit te verklaren doordat deze actoren formele ketenpartners zijn. Er zijn duidelijke afspraken gemaakt over de juridische aspecten en de partijen voorzien elkaar regelmatig van informatie. Dit is vanuit de theorie te verklaren door stabiliteit, noodzaak en uniformiteit. De functionele relatie die binnen het ketenperspectief centraal staat is hier waarneembaar. Niettemin heeft deze samenwerking niet het doel de integratie binnen de Verlengde asielprocedure te verbeteren.

De samenwerking tussen VluchtelingenWerk en COA is redelijk te noemen. De partijen werken op loopafstand van elkaar en weten elkaar daardoor goed te bereiken. COA voorziet VluchtelingenWerk van informatie en indien dat nodig is verstrekt VluchtelingenWerk ook informatie aan COA. Ondanks deze (juridische) functionele relatie komt de ketensamenwerking ten behoeve van de integratie van niet-vergunninghouders niet van de grond. De hoge werkdruk wordt hiervoor als reden aangevoerd. Volgens VluchtelingenWerk ligt de verantwoordelijkheid van de integratie in de vorm van dagbesteding bij COA. Desalniettemin zeggen de medewerkers van COA hoofdzakelijk voor de opvang verantwoordelijk te zijn. De verantwoordelijkheden, rollen en posities zouden op basis van de theorie over het ketenperspectief duidelijker gedefinieerd moeten worden.

Uit deze casus valt af te leiden dat de partijen slechts op een beperkt aantal gebieden samenwerken. Op het gebied van integratie wordt evenwel niet samengewerkt. Dit kan volgens de theorie liggen aan het ontbreken van de noodzaak daartoe. Volgens VluchtelingenWerk legt COA te veel nadruk op de kwantiteit in plaats van op de kwaliteit van de leefomgeving. Waargenomen is dat VluchtelingenWerk zelf ook niet het initiatief neemt om in te spelen op de integratie van niet-vergunninghouders. Wellicht dat zij het weliswaar belangrijk vinden, maar onvoldoende noodzakelijk om hiertoe initiatief te nemen.

Het gebrek aan samenwerking zou ook verklaard kunnen worden door het ontbreken van frameworkcondities. Ten aanzien van de verantwoordelijkheid over (de vorm van) de dagbesteding zijn geen concrete afspraken gemaakt. VluchtelingenWerk wijst COA als verantwoordelijke aan. Tegelijkertijd geeft COA aan het daarvoor te druk te hebben. Onlangs heeft COA twee fulltime medewerkers beschikbaar gemaakt voor de dagbesteding, maar ook deze medewerkers hebben de dagbesteding nog niet van de grond kunnen krijgen. Inzoomend op de integratie van niet-vergunninghouders is de samenwerking nihil. De partijen hebben wel een goede samenwerking als het gaat om de juridische ondersteuning. Dit ligt overigens volledig in lijn met de theorie. Vanuit de motieven noodzaak en stabiliteit is het verklaarbaar dat deze partijen samenwerken ten behoeve van de juridische ondersteuning.

De overige samenwerkingsverbanden zijn voornamelijk gericht op de veiligheid, op de juridische procedure en op de uitstroom. De gemeenten en het COA hebben een 'nauwe samenwerking'. De respondenten geven voorbeelden van kleine samenwerkingen in het kader van integratie in de Verlengde asielprocedure. Wat de Vrolijkheid, de organisatie die zich wel inzet voor de dagbesteding, betreft is de samenwerking er niet. Zowel VluchtelingenWerk als COA weten niet wat de Vrolijkheid doet. Waarom van samenwerking geen sprake is kan door de partijen niet goed worden uitgelegd. Vanuit de theorie kan het verklaard worden door gebrek aan noodzaak en stabiliteit. Bij de respondenten is van een urgentiegevoel niet gebleken. Net zoals VluchtelingenWerk en de groep vrijwilligers is de Vrolijkheid geen onderdeel van de formele keten. Daaruit volgt dat de informele keten en de formele keten los van elkaar staan. Dat deze partijen afzonderlijk van elkaar opereren heeft een negatieve invloed op de integratie binnen de Verlengde asielprocedure.

In case 1 is duidelijk naar voren gekomen dat binnen het azc een hoge mate van verveling heerst. Dit niettegenstaande het feit dat taalfaciliteiten aanwezig zijn en structureel taallessen worden verzorgd (overeenkomstig het landelijke beleid). De medewerkers van COA maken op deze locatie geen onderscheid tussen vergunninghouders en niet-vergunninghouders. Iedereen die les wil volgen mag daarbij aanschuiven. Dit is voor deze locatie uniek en is anders dan volgens het landelijke beleid. COA geeft aan geen structurele invulling te geven

aan de dagbesteding van asielzoekers. Ook vermeldt COA dat zij de informatie over de Nederlandse samenleving niet structureel kunnen geven, ofschoon dat op grond van het beleid voor niet-vergunninghouders wel verstrekt zou moeten worden.

Tot slot is de ketensamenwerking gericht op veiligheid en opvang intensief. Er is een dagelijks overleg, waarbij de politie regelmatig aanwezig is. Een theoretische verklaring is het motief stabiliteit. De partijen onderhouden deze samenwerking als reactie op een onzekere omgeving. Hierbij zijn zodoende enige frameworkcondities vastgesteld. De respondenten geven aan de werkprocessen hierover zijn afgestemd.

Wat positioning betreft gaat het om de kennis en vaardigheden die immigranten verwerven om adequaat te kunnen deelnemen aan de samenleving. Onderwijs speelt daarin een grote rol. In case 1 is het onderwijs goed verzorgd. De COA-docenten staan open voor niet-vergunninghouders. Daarnaast speelt de locatie van het azc in het kader van culturation een grote rol. Doordat het een afgelegen locatie betreft kunnen niet-vergunninghouders niet gemakkelijk deel gaan uitmaken van de (nieuwe) samenleving. Enige vorm van culturation is wel aanwezig, aangezien niet-vergunninghouders het azc verlaten om boodschappen in het nabijgelegen dorp te gaan doen. Zij worden hierdoor enigszins gedwongen om de samenleving op te zoeken. De fysieke afstand is daarnaast ook van invloed op de interaction. Bij interaction gaat het theoretisch over het aangaan van interetnische sociale relaties, zoals buurtcontacten en vriendschappen. Het azc ligt te afgelegen om die contacten en relaties te creëren en te onderhouden. Over het algemeen zijn de asielzoekers in case 1 niet geïsoleerd, maar van interaction is geen sprake. Identification zou succesvol zijn als asielzoekers zich mentaal en emotioneel verbonden voelen met hun nieuwe samenleving. In case 1 is dat niet het geval. Zo komt onder niet-vergunninghouders bijvoorbeeld verveling voor. Er zijn wel wat activiteiten en faciliteiten, maar deze zijn niet voldoende om de mensen te binden aan de samenleving.

Behoudens taalonderwijs draagt de ketensamenwerking in case 1 nauwelijks bij aan de integratie van asielzoekers zonder vergunning. Er bestaat wel enige vorm van dagbesteding, maar dat is ingevolge de theorie niet hetzelfde als integratie. Hoewel een aantal elementen uit de theorie van Esser is te herkennen in de praktijk, is dit niet voldoende om van integratie te spreken. Het kleine aanbod van dagbestedingsactiviteiten is niet toereikend genoeg om ervoor te zorgen dat niet-vergunninghouders in enige mate in de nieuwe samenleving kunnen participeren. Op basis van het bovenstaande kan worden geconstateerd dat de bestaande vorm van dagbesteding niet goed is gericht op integratie.

6.3 Case 2

Over de samenwerking tussen VluchtelingenWerk en de IND wordt in case 2 ongeveer hetzelfde gezegd als in case 1. De medewerkers van VluchtelingenWerk hebben aangegeven dat binnen de keten soms wel 3 of 4 keer hetzelfde werk wordt gedaan. Ook in case 2 is het gevoel van noodzaak wel aanwezig, maar ontbreekt de uniformiteit.

Over de samenwerking tussen het COA en de IND wordt in case 2 neutraal gesproken. Het COA en de IND hebben regelmatig contact. De medewerkers van COA hebben een negatieve mening over de inhoud van het werk van de IND. De COA-medewerkers stellen dat zij een andere visie hebben. Zij kunnen veel van de door de IND genomen beslissingen niet begrijpen. Door de medewerkers van COA worden de verschillen in waarden benadrukt: COA heeft sociale waarden terwijl de IND vooral juridisch handelt. De verschillen in waarden vormen een belemmering voor een intensivering van de samenwerking. Deze gevolgtrekking is uitsluitend gebaseerd op de uitslatingen van de COA-medewerkers.

Opmerkelijk is dat de samenwerking tussen VluchtelingenWerk en COA minimaal is. Ook over de juridische procedure spreken de partijen elkaar nauwelijks. Deze twee partijen zouden een hoofdrol kunnen spelen als het gaat om de integratie binnen de Verlengde asielprocedure. Dat deze partijen niet of nauwelijks met elkaar samenwerken is fataal voor de ketensamenwerking in het algemeen en voor de invulling van de integratie in het bijzonder. Beide partijen zijn actief binnen het azc. Zij begeleiden en ondersteunen de asielzoekers. In de praktijk zouden deze partijen moeten samenwerken, maar dat gebeurt vrijwel niet. Uit de interviews is gebleken dat de respondenten van de organisaties wel een probleembesef hebben. Zij ondernemen echter geen actie om het probleem te verhelpen. Het laagste niveau van afstemming typeert deze vorm van samenwerken. Er is geen actieve coördinatie en er kan nauwelijks gesproken worden van ketensamenwerking, omdat de actoren voornamelijk autonoom blijven handelen.

In theorie is dit te verklaren aan de hand van het gebrek aan noodzaak, uniformiteit, stabiliteit en frameworkcondities. Al deze factoren, die op de totstandkoming van een samenwerking van invloed kunnen zijn, ontbreken binnen deze relatie. De partijen wensen in het kader van integratie wel samen te werken, maar nemen daartoe geen initiatief. Vermoedelijk ondervinden zij geen noodzaak tot samenwerking of leidt het gevoel van noodzaak niet tot samenwerking. Ook het motief stabiliteit, waarbij de samenwerking aangegaan wordt als reactie op een onzekere omgeving, is niet waargenomen. Dat laatste is ook niet verwonderlijk; de onzekere omgeving (lees: de hoge instroom) moest volgens de respondenten eerst worden gestabiliseerd. Deze onzekere situatie heeft desondanks kennelijk niet tot een (structurele) samenwerking geleid. Uniformiteit in de vorm van een gezamenlijke werkwijze is eveneens niet aan de orde ten aanzien van de ketensamenwerking in het algemeen, laat staan ten aanzien van ketensamenwerking in het kader van de integratie binnen de voorfase. Tot slot is te noemen dat ook geen (duidelijke) frameworkcondities opgesteld zijn. Over de verantwoordelijkheid zijn geen concrete afspraken gemaakt. De partijen geven toe dat zij niet weten waarom zij geen contact hebben met elkaar. Wel beamen zij dat de partijen door middel van een samenwerking meer zouden kunnen bereiken. Een medewerker van VluchtelingenWerk vermoedt dat dat komt doordat VluchtelingenWerk, anders dan COA, geen deel uitmaakt van de formele keten. Hij noemt dit het 'overheid/niet-overheid' verhaal. Volgens de meeste respondenten zou de samenwerking door een betere communicatie verbeterd kunnen worden. Op grond van het theoretisch kader zou dit kunnen worden ondervangen door invulling te geven aan de frameworkcondities.

Ook de samenwerking tussen bovenvermelde partijen en de Vrolijkheid is minimaal. Toevalligerwijs was ik tijdens het doen van mijn onderzoek aanwezig bij de eerste ontmoeting tussen het COA en de Vrolijkheid. Die ontmoeting vond pas plaats in juni 2016, terwijl de Vrolijkheid al sinds 2014 op deze locatie actief is. Volgens de respondenten besteedt COA weinig aandacht aan de samenwerking met informele partijen, hoewel zij wel een gezamenlijk doel hebben. VluchtelingenWerk wil wel deel uitmaken van de keten, de Vrolijkheid wil dat niet. Dat is verklaarbaar door het motief legitimiteit. Legitimiteit heeft te maken met een samenwerking die voortvloeit uit de institutionele druk om activiteiten en output van organisaties te rechtvaardigen. De institutionele druk motiveert de organisaties om hun eigen legitimiteit te verhogen door overeenstemming te verkrijgen met de heersende normen, regels of verwachtingen, maar leidt in deze casus niet tot samenwerking.

Evenals in case 1 is de ketensamenwerking die is gericht op veiligheid en opvang bij de tweede case intensief. Dagelijks wordt overlegd met diverse partijen (zoals de politie). Het motief stabiliteit vormt hiervoor een theoretische verklaring. De partijen onderhouden deze samenwerking als reactie op een onzekere omgeving.

In case 2 wordt volgens de respondenten een royaal dagbestedingsprogramma aangeboden. De niet-vergunninghouders kunnen met deze activiteiten echter niet de hele dag bezig gehouden worden. De duur van de activiteiten varieert tussen 1 en 2 uur per dag. Ondanks het ruime aanbod speelt volgens VluchtelingenWerk in deze locatie verveling een grote rol. Een medewerker draagt als oplossing daarvoor het volgende aan: *“Ik zou het leuk vinden als wij hetgeen wij decentraal doen met maatschappelijke betrokkenheid en taalmaatjes hier voortzetten.”* Dat dit thans nog niet is gebeurd komt doordat COA nu geen tijd vrijmaakt voor integratie van niet-vergunninghouders.

Bij positioning staat het verwerven van de taal de centraal. Volgens de theorie kan gesteld worden dat het in case 2 beperkt mogelijk is om de Nederlandse taal te leren. Het basaal Nederlands voor niet-vergunninghouder is niet toereikend. Op deze locatie wordt tijdens het geven van de taallessen het onderscheid tussen vergunninghouders en niet-vergunninghouders strikt toegepast. De beheersing van de taal staat in relatie met het aangaan van interpersonële, sociale relaties, welke in de theorie interaction wordt genoemd. Bij jonge kinderen is sprake van interaction, doordat zij buiten het azc naar school gaan en daar vriendschappen met autochtone kinderen aangaan. Bij volwassenen is in case 2 nauwelijks interaction terug te vinden. Dat komt onder meer doordat het azc 2,5 kilometer van de bebouwde kom is gelegen. Sommige asielzoekers verlaten het terrein zelden. Omdat COA voor het eten zorgt hoeven zij het azc niet te verlaten om boodschappen te doen. De asielzoekers vertellen dat zij dan ook geen doel hebben om het terrein te verlaten. Omdat de niet-vergunninghouders zich niet in de omgeving van de (nieuwe) samenleving bevinden, is van interaction nauwelijks sprake.

De in de theorie als laatst gegeven dimensie betreft identification. Een verbinding met de nieuwe samenleving, zowel mentaal als emotioneel, staat daarbij centraal. In de tweede case hebben de respondenten aangegeven dat daarvan nauwelijks sprake is. Enkele bewoners zetten zich actief in voor COA, waardoor een emotionele verbinding kan ontstaan. Bij de grootste groep niet-vergunninghouders is identification evenwel niet aan de orde.

Op basis van bovenstaande kan geconcludeerd worden dat aan integratie weinig gedaan wordt, ofschoon op deze locatie wel veel dagbestedingactiviteiten worden aangeboden. Ook zijn genoeg faciliteiten beschikbaar zodat de asielzoekers zichzelf kunnen bezighouden. Hoewel in case 2 voldoende activiteiten worden aangeboden, houden deze activiteiten geen verband met (de bevordering van) de integratie zoals in de theorie is beschreven. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de verschillen en overeenkomsten van de beschreven cases.

6.4 Verschillen en overeenkomsten

Hoewel de omvang van de onderzochte cases in enige mate afwijkt, is niet gebleken dat dit het onderzoek heeft beïnvloed. De cases zijn gebruikt om de lokale ketensamenwerking te analyseren. Ten opzichte van de ketensamenwerking in case 2, is de ketensamenwerking in case 1 over het algemeen intensiever. De partijen in de eerste case lopen regelmatig bij elkaar binnen, terwijl de partijen in de tweede case elkaar amper spreken. De samenwerking in case 1 is echter voornamelijk gericht op de juridische procedure. Wat deze samenwerking betreft geven de partijen op detailniveau verschillen aan. Op het gebied van integratie binnen de Verlengde asielprocedure bestaat in case 1 echter geen samenwerking. De partijen lijken dit niet per se te beogen. Daarnaast is op deze locatie het aanbod van activiteiten ten aanzien van integratie voor niet-vergunninghouders laag. De partijen gaan weliswaar goed met elkaar om, op dit gebied werken zij evenwel niet samen. Mede daardoor komt geen ruim aanbod aan activiteiten van de grond die de cultururation, positioning, interaction en

identification vergroten. Volgens een aantal respondenten leiden de dagbestedingsactiviteiten die wel worden aangeboden echter niet tot een goede integratie.

In case 2 is de ketensamenwerking nauwelijks aanwezig. De partijen lopen, zoals beschreven, zelden bij elkaar naar binnen. Niettegenstaande het feit dat zij op loopafstand van elkaar werken is de samenwerking nihil. Deze vorm van samenwerken typeert zich door minimale afstemming. Actieve coördinatie ontbreekt. Van ketensamenwerking kan nauwelijks worden gesproken, nu de actoren voornamelijk autonoom blijven handelen. Desalniettemin is het activiteitenaanbod voor niet-vergunninghouders groter dan bij case 1. Het aanbod vergroot de cultururation, positioning, interaction, en identification niet, maar zorgt er wel voor dat de verveling bij niet-vergunninghouders beperkt blijft. Ten opzichte van case 1 zijn bij case 2 meer integratiemogelijkheden aanwezig, ofschoon minder sprake is van ketensamenwerking. Dit laatste komt voornamelijk door het gebrek aan communicatie tussen de betrokken partijen. In beide cases laat de ketensamenwerking ten aanzien van de integratie binnen de Verlengde asielprocedure te wensen over. Zowel de ketensamenwerking als het aanbod verschilt in beide cases ten opzichte van elkaar. Dat de ketensamenwerking ontbreekt is vanuit de theorie te verklaren door het gebrek aan de motieven noodzaak en stabiliteit.

Naast de in het theoretisch kader beschreven motieven blijken ook andere factoren van invloed op de samenwerking. Naar mijn mening zijn deze bijkomende factoren niet vanuit het theoretisch kader te onderbouwen omdat zij geen verband houden met de aldaar beschreven invloeden. Deze factoren zijn derhalve niet met het theoretisch kader in verband te brengen. Aangezien deze elementen wel op de ketensamenwerking van invloed zijn worden deze hieronder opgesomd.

- Wisselingen van het personeel binnen de organisaties. Door de hoge instroom zijn bij de organisaties veel nieuwe medewerkers in dienst gekomen. Sommige medewerkers zijn herplaatst of hebben een andere functie gekregen. Daarnaast hebben veel vrijwilligers zich bij VluchtelingenWerk aangesloten. Deze veranderingen zijn van invloed op de externe samenwerking van partijen.
- De doorstroom van asielzoekers, daaronder begrepen de instroom, herplaatsing en uitstroom van asielzoekers. Deze doorstroom geldt ook voor niet-vergunninghouders, waardoor de betrokken organisaties moeilijk een band met hen kunnen creëren. Bovendien vraagt de doorstroom extra tijd van de organisaties.
- Gemakzucht. Hoewel de instanties hebben aangegeven bereid te zijn zich in te zetten om de verveling, die zich met name onder niet-vergunninghouders voordoet, te verminderen, nemen zij geen concrete maatregelen dienaangaande. Het lijkt erop dat zij zich verschuilen achter het landelijke beleid, welk beleid hiervoor geen verplichtingen schept.

Opmerkelijk is dat in beide cases niet wordt samengewerkt met de Vrolijkheid, de partij die zich inzet voor dagactiviteiten binnen azc's. Verder valt op dat de coördinatie van vrijwilligers die zich voor de dagbesteding (willen) inzetten, in beide cases niet feilloos loopt. Daarnaast is bemerkt dat in case 2 van de vrijwilligers beter gebruik wordt gemaakt dan in case 1. Ten slotte is opgevallen dat de organisaties bij beide cases een goede relatie met de gemeenten hebben. Hoewel deze relatie goed benut zou kunnen worden voor de integratie binnen de Verlengde asielprocedure, is deze hoofdzakelijk gericht op veiligheid en opvang. Dat een samenwerking met de Vrolijkheid, het coördineren van vrijwilligers en de samenwerking met gemeenten niet aangegrepen wordt om de integratie binnen de Verlengde asielprocedure te verbeteren, heeft volgens de theorie onder meer te maken met de stabiliteit en de afwezigheid van noodzaak.

6.5 Overige verklaringen

In deze paragraaf zal worden stilgestaan bij overige verklaren van de huidige ketensamenwerking binnen de Verlengde asielprocedure ten aanzien van integratie. Gedurende het onderzoek is geconstateerd dat de keten niet hiërarchisch is gestructureerd. Volgens het theoretisch kader sluit het ontbreken van hiërarchie aan bij het begrip ketensamenwerking. Volgens de respondenten neemt geen enkele partij de verantwoordelijkheid voor de integratie van niet-vergunninghouders op zich. Het is aannemelijk dat de verantwoordelijkheden bij een hiërarchische structuur beter zou zijn toebedeeld. Uit de analyse blijkt dat in huidige structuur de verantwoordelijkheid formeel bij COA ligt, maar dat dit niet de kerntaak van COA betreft.

Het is merkwaardig dat in voorkomende gevallen als gevolg van het gebrek aan verantwoordelijkheid werkzaamheden dubbel worden uitgevoerd. Dit wordt overigens ook erkend door zowel de vluchtelingen als door de betrokken organisaties. Dat werkzaamheden dubbel worden uitgevoerd komt deels doordat de werkzaamheden voortvloeien uit overlappende doelstellingen. Het belang van het voorkomen van dubbele werkzaamheden is door de hoge instroom alleen maar toegenomen.

Dat dubbele werkzaamheden plaatsvinden is te betreuren omdat in andere taken helemaal niet worden uitgevoerd. Een voorbeeld daarvan is de integratie binnen de Verlengde asielprocedure. Dienaangaande is waargenomen dat vrijwilligers dit gat inspringen. De vrijwilligers worden thans echter niet goed gecoördineerd. Zoals hierboven geanalyseerd heeft dat te maken met de hoge werkdruk, door de wisselingen van het personeel en door een andere focus (opvang). Gezien hun aard passen de werkzaamheden van de betrokken partijen binnen de Verlengde asielprocedure logisch in een keten. Uit de praktijk blijkt echter dat de huidige werkwijze niet aan alle criteria van een ketensamenwerking voldoet. De huidige werkwijze bestaat daarentegen uit losse autonome activiteiten die, gelet op hun aard, logisch in een keten zouden passen. Blijkens de analyse ontbreken de motieven die zouden moeten leiden tot ketensamenwerking. Partijen voelen geen noodzaak, ervaren geen instabiliteit en hebben geen duidelijke frameworkcondities opgesteld betreffende de integratie binnen de Verlengde asielprocedure.

In het theoretisch kader is de mate van samenwerking benoemd. In de onderzochte keten is sprake van zelforganisatie. Het laagste niveau van afstemming typeert deze vorm van samenwerken. Er is geen actieve coördinatie. Er kan nauwelijks gesproken worden van ketensamenwerking, omdat de actoren voornamelijk autonoom blijven handelen. Deze coördinatievorm zal dan ook niet of nauwelijks tot synergie leiden. Zelforganisatie is vanuit de individuele organisatie gezien efficiënt en mogelijk ook effectief, maar voor samenwerking is afstemming noodzakelijk.

In het onderzoek is geconstateerd dat de formele keten, gericht op de juridische procedure, in de praktijk is gevormd. De informele keten, die bijdraagt aan integratie, is nog niet volledig tot stand gekomen. Dat komt voornamelijk doordat de focus van de partijen ligt op de integratie van vergunninghouders en de opvang en de uitstroom van asielzoekers.

Dat VluchtelingenWerk niet een ketenpartner is, belemmert zowel de werking van de informele- als de formele keten. Je ziet dus wel een formele keten vooral in het juridische veld, maar die informele keten komt eigenlijk onvoldoende uit de verf. VluchtelingenWerk wil wel binnen het juridische frame vallen, maar doet daar vooralsnog weinig aan. Zij kunnen zich informeel betrekken bij het COA, maar dat doen ze juist niet.

In de praktijk is een kloof tussen het Ministerie van Veiligheid en Justitie en het Ministerie van Sociale Zaken herkend. De juridische ketenpartners kunnen elkaar goed vinden. Vanuit beleid bestaat echter een kloof in uitvoering. De richtlijnen om de integratie binnen de Verlengde asielprocedure in te kunnen vullen ontbreken. Dat is onder meer een reden waarom deze op dit moment niet de prioriteit geniet in de praktijk.

7. Conclusie

In deze conclusie worden de in de probleemstelling gestelde deelvragen beantwoord aan de hand van de bevindingen en de analyse uit de hoofdstukken 4, 5 en 6.

7.1 Eerste deelvraag

1. Uit welke onderdelen bestaat een asielprocedure en wat is het beleid ten aanzien van niet-vergunninghouders in de Verlengde asielprocedure?

De huidige asielprocedure, geregeld in de Vreemdelingenwet 2000, kan uit maximaal drie fasen bestaan. De eerste fase is de wachtperiode, de periode waarbij vluchtelingen zich tussen het registratiemoment en het asielverzoek bevinden. Op dit moment bedraagt de lange wachttijd (de tijd voorafgaand aan het indienen van de asielaanvraag) minstens zeven maanden. De tweede fase vangt aan bij de asielaanvraag en neemt in de Algemene asielprocedure acht (of maximaal 14) dagen en in de Verlengde asielprocedure maximaal 15 maanden in beslag. Een asielaanvraag in de Algemene asielprocedure kan worden toegewezen, worden doorverwezen naar de Verlengde asielprocedure, of worden afgewezen. Doorverwijzing naar de Verlengde asielprocedure vindt plaats indien een beslissing binnen acht (of maximaal 14) dagen om inhoudelijke redenen niet mogelijk is. Omdat er veel asielzoekers naar Nederland komen, is het in de opvang erg druk en nemen de asielprocedures veel tijd in beslag.

Asielzoekers tot 18 jaar hebben, ongeacht hun verblijfsstatus, op grond van internationale verdragen recht op passend primair- en voortgezet onderwijs of middelbaar beroepsonderwijs. Volwassen asielzoekers zonder (tijdelijke) verblijfsstatus krijgen slechts basale Nederlandse woordenschat gericht op minimale taalbeheersing door vrijwilligers aangeboden. Het doel daarvan is dat asielzoekers zich daarmee in het dagelijks leven kunnen redden. Voor asielzoekers binnen de asielprocedure geldt dat zij in beginsel niet mogen werken, doch indien hun aanvraag al zes maanden in behandeling is mogen zij maximaal 24 weken in een periode van 52 weken werken. Voor het verrichten van deze werkzaamheden door een vreemdeling heeft de werkgever een tewerkstellingsvergunning nodig zonder arbeidsmarkttoets. Vluchtelingen die nog geen asielaanvraag hebben ingediend mogen geen betaalde werkzaamheden verrichten, maar zij mogen wel vrijwilligerswerk doen. Organisaties kunnen een vrijwilligersverklaring aanvragen om vreemdelingen voor werkzaamheden als vrijwilliger in te zetten.

Door de hoge instroom van vluchtelingen in de loop van 2015 is de discussie over integratie in de voorfase van de asielprocedure aangewakkerd. Staatssecretaris Dijkhoff heeft de opvatting gedeeld dat het bij langdurig verblijf in de opvang van personen van wie de kans reëel is dat zij uiteindelijk een (tijdelijke) asielvergunning krijgen van belang kan zijn om Nederlandse les aan te bieden. Hij heeft daarom COA gevraagd om te bezien of en hoe het mogelijk is om (binnen de bestaande budgettaire kaders) voor deze personen Nederlandse les aan te bieden. Aanvullend op de opvatting van Dijkhoff heeft minister Asscher aangegeven dat het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft besloten de Grondwet ook in het Arabisch beschikbaar te stellen. Verder wordt in het Uitwerkingsrapport van april 2016 de rol van Nederlandse vrijwilligers benadrukt. Om te zorgen dat de maatschappelijke initiatieven van vrijwilligers worden versterkt is TWIV ontstaan. Ten slotte is in het Bestuursakkoord (2015) en in Uitwerkingsrapport (2016) het voornemen geuit om integratie binnen de voorfase mogelijk te maken.

7.2 Tweede deelvraag

2. Uit welke partijen bestaat de huidige asielketen en wat doet elke partij aan integratie binnen de Verlengde asielprocedure?

De vluchtelingenproblematiek is een wicked problem. Het probleem heeft een domein-overschrijdend karakter en bij de oplossing zijn veel verschillende partijen betrokken. De formele asielketen bestaat uit COA, IND en DT&V. Daarnaast is binnen de informele asielketen een groot aantal partijen betrokken. VluchtelingenWerk, Vrolijkheid en gemeenten zijn partijen binnen de informele keten die in deze scriptie zijn beschreven. In dit onderzoek is hoofdzakelijk aandacht besteed aan de partijen die een mogelijke bijdrage zouden kunnen leveren aan de integratie binnen de Verlengde asielprocedure. Als laatste speelt de inzet van vrijwilligers een onmiskenbare rol binnen de integratie in de voorfase.

Hoewel COA voornamelijk verantwoordelijk is voor de opvang, behoort tot haar takenpakket ook het begeleiden van asielzoekers door middel van het organiseren van verschillende programma's tijdens hun verblijf. VluchtelingenWerk biedt asielzoekers juridische en maatschappelijke ondersteuning. Het uitgangspunt van hun werkzaamheden is het verbeteren van de positie van vluchtelingen en asielzoekers. De Vrolijkheid verzorgt dagbestedingsactiviteiten voor asielzoekers binnen azc's. Ten slotte zetten vrijwilligers zich op diverse gebieden in en hebben gemeenten een rol bij met name de huisvesting van vergunninghouders. Uit het onderzoek is gebleken dat de werkzaamheden van de betrokken actoren vooral op interne doeleinden gericht zijn. De actoren zijn niet afhankelijk van elkaar, omdat een ketendoel ontbreekt. Tot slot hebben de actoren geen verweven werkprocessen.

Ten eerste blijkt uit de algemene analyse dat de doelstellingen van deze partijen zich niet richten op de integratie binnen de Verlengde asielprocedure. In het kader van dit thema zetten zij zich wel afzonderlijk van elkaar in. De partijen hebben individuele beleidsdoeleinden. COA biedt binnen azc's diverse faciliteiten waarvan onder andere niet-vergunninghouders gebruik kunnen maken (denk bijvoorbeeld aan fitnessfaciliteiten). COA zorgt voor het (taal)onderwijs; niet-vergunninghouders krijgen les in basaal Nederlands. Daarnaast biedt COA verschillende dagbestedingsactiviteiten. VluchtelingenWerk verricht binnen het azc geen maatschappelijke ondersteuning, hoewel dat wel één van haar doelstellingen is. VluchtelingenWerk verzorgt voornamelijk juridische ondersteuning en organiseert incidenteel activiteiten voor alle asielzoekers. De werkzaamheden van de partijen zijn met elkaar verweven. Middels afgestemde werkprocessen zouden zij asielzoekers (de eindafnemers in de keten) efficiënter kunnen bedienen.

Ten tweede blijkt uit de analyse van case 1 dat de betrokken partijen nauwelijks activiteiten aanbieden die de integratie (culturation, positioning, interaction en identification) vergroten. Voorbeelden van activiteiten zijn: sporten, in een moestuintje werken en helpen in en om het COA-terrein. Dergelijke activiteiten zouden de verveling moeten voorkomen, maar helaas is desondanks nog steeds sprake van verveling. COA wijst erop dat door haar geen structurele invulling wordt gegeven aan de dagbesteding van asielzoekers. Dit kan volgens de theorie verklaard worden door gebrek aan noodzaak. Daarnaast is het besef van dominant ketenprobleem cruciaal vanuit het ketenperspectief. Het besef ter zake van het dominante ketenprobleem ontbreekt. Bovendien komt de ligging van het azc de integratie niet ten goede. Hoewel de relatie met de omringende gemeente goed is, komen weinig activiteiten voor niet-vergunninghouders van de grond. Ook de coördinatie van vrijwilligers die zich willen inzetten ten behoeve van de integratie is onbevredigend.

Uit de analyse van case 2 volgt dat het aanbod van dagbestedingsactiviteiten op zich voldoende is. Asielzoekers kunnen echter niet de hele dag met alleen deze activiteiten worden beziggehouden. De duur van de activiteiten varieert tussen 1 en 2 uur per dag. Ondanks dit aanbod speelt volgens VluchtelingenWerk verveling op deze locatie een grote rol. Ook is uit het onderzoek gebleken dat deze activiteiten de integratie (culturation, positioning, interaction en identification) niet vergroten. Concrete acties zijn nodig om de integratie te bevorderen. Evenals in case 1 werkt de ligging van het azc niet bevorderend voor de integratie. Hoewel de vrijwilligers en omringende gemeenten zich ook inzetten voor de dagbesteding ter bevordering van de integratie is deze op dit moment niet toereikend.

7.3 Derde deelvraag

3. Hoe is de ketenketensamenwerking bij integratie van niet-vergunningshouders binnen de Verlengde asielprocedure en welke knelpunten doen zich daarbij voor?

De respondenten van het algemene onderdeel kunnen niet exact benoemen hoe de keten samenwerkt. De algemene analyse is niet uitvoerig genoeg om ter zake van de samenwerking conclusies te trekken. Door de bevindingen zijn bepaalde samenwerkingen helder in beeld gebracht en is de context verduidelijkt. Een samenwerking op het gebied van integratie is niet concreet uit deze bevindingen te distilleren. Wel is door de respondenten inhoudelijk ingegaan op de samenwerking op het juridische terrein. Volgens de respondenten is de samenwerking tussen COA en IND beter dan de samenwerking tussen VluchtelingenWerk en IND. Dat is vanuit de theorie verklaarbaar aan de hand van de motieven noodzaak en stabiliteit. Dat de laatstgenoemde partijen niet goed samenwerken is merkwaardig, omdat de doeleinden dicht bij elkaar liggen. Volgens de theorie zouden deze partijen een gezamenlijk doel kunnen opstellen. De samenwerking die daaruit ontstaat zal beide partijen meer opleveren (win-win). De positie van VluchtelingenWerk (buiten de keten) van invloed op de samenwerking. De formele keten, waarvan VluchtelingenWerk geen deel uitmaakt, is gehouden aan wet- en regelgeving op basis waarvan de informatiedeling wordt beperkt. Door deze beperkte informatiedeling, mede als gevolg van interne frameworkcondities, verloopt de samenwerking tussen VluchtelingenWerk en IND moeizaam.

Uit de meningen van de respondenten in de algemene analyse blijkt dat integratie binnen de voorfase, in lijn met het landelijke beleid, geen prioriteit verdient. Niettegenstaande het voorgaande zijn bijna alle respondenten van mening dat een investering in de dagbesteding doorslaggevend kan zijn bij latere integratie. Een eventuele samenwerking tussen de ketenpartners zou daaraan een bijdrage kunnen leveren.

De rol van vrijwilligers tijdens de fase voorafgaand aan statusbelening is volgens de respondenten cruciaal. De coördinatie van de vrijwilligers moet volgens de respondenten worden verbeterd. Dat zou zowel de ketensamenwerking als de integratie ten goede komen.

De samenwerking ten aanzien van de integratie binnen de Verlengde asielprocedure in case 1 is klein. Hoewel het contact en de communicatie tussen VluchtelingenWerk en COA op deze locatie goed is, werken zij niet samen op het gebied van integratie. Ten aanzien hiervan is tussen partijen geen enkele vorm van afstemming. Ook met de Vrolijkheid, de partij die zich inzet voor activiteiten, bestaat geen samenwerking. In case 1 bestaat een samenwerking op het juridische gebied. Het lijkt erop dat de noodzaak tot samenwerking de basis vormt voor de contacten tussen de partijen onderling. De voorgeschreven wettelijke vereisten zorgen voor een intensivering van de samenwerking op dit gebied. Zoals reeds beschreven behoort VluchtelingenWerk niet tot de formele keten waardoor de samenwerking met partners binnen de formele keten op het juridische vlak onbevredigend is.

In case 2 is in het geheel geen sprake van samenwerking tussen de betrokken partijen ten aanzien van de integratie binnen de Verlengde asielprocedure. VluchtelingenWerk, de Vrolijkheid en COA hebben nauwelijks contact met elkaar. Hoewel hiervoor contactpersonen zijn toegewezen is de communicatie voorsnog nihil. Dat is theoretisch te verklaren door het gebrek aan de verschillende motieven die ten grondslag liggen aan de totstandkoming van een samenwerking. De ontbrekende motieven zijn hoofdzakelijk noodzaak, stabiliteit en frameworkcondities. Uitsluitend om aan de juridische doelstellingen te kunnen voldoen hebben COA en Vluchtelingenwerk een enkele keer contact. De juridische doelstellingen vormen de basis voor het contact tussen COA en IND. Zij hebben alleen contact als dat strikt noodzakelijk is. Ook op juridisch gebied werken IND en VluchtelingenWerk samen. Vooral de laatste samenwerking gaat moeizaam.

7.4 Vierde deelvraag

4. Hoe kan de huidige situatie voor integratie van niet-vergunninghouders binnen de Verlengde asielprocedure worden verbeterd vanuit het ketenperspectief?

De essentie om aandacht te besteden aan integratie van niet-vergunninghouders is het afgelopen jaar gestegen. Uit het onderzoek blijkt dat de maatschappelijke context omtrent de integratie binnen de Verlengde asielprocedure is gewijzigd. Er is sprake van een veranderend complex probleem. Door de hoge instroom loopt de tijdsduur van asielprocedures op. Daarnaast is het inwilligingspercentage hoog hetgeen betekent dat een groot aantal niet-vergunninghouders waarschijnlijk in Nederland mag blijven. Het laten integreren of voorbereiden op een mogelijke integratie van niet-vergunninghouders is geen onderdeel van het huidige beleid. Hoewel op dit moment het voornemen door kleine beleidsmaatregelen bestaat om integratie in de voorfase mogelijk te maken, is dit in de praktijk nog niet geëffectueerd.

Het is aannemelijk dat een ketensamenwerking bijdraagt aan de integratie van niet-vergunninghouders. Op dit moment speelt verveling in beide onderzochte cases een aanmerkelijke rol. Om de integratie te vergroten zouden door meer partijen activiteiten moeten worden aangeboden. Een samenwerking waarin de partijen, zoals bijvoorbeeld COA, VluchtelingenWerk en de Vrolijkheid, de taken verdelen en de werkzaamheden afstemmen komt de integratie ten goede. Hierdoor kan invulling worden gegeven aan integratie zonder dat dit de partijen afzonderlijk (te) veel tijd kost. Uit de theorie blijkt dat een actieve coördinatie, al dan niet afdgedwongen vanuit de politieke of maatschappelijke omgeving, noodzakelijk is om de ketensamenwerking te verbeteren.

Aan de inzet van de betrokken partijen heeft het niet gelegen. De partijen hebben te maken gehad met een enorm hoge instroom van vluchtelingen en hebben gedaan waartoe zij maximaal in staat waren. Nu de situatie enigszins is gestabiliseerd ontstaat ruimte voor de integratie binnen de voorfase. Bijna alle respondenten binnen beide casussen geven aan dat zij aandacht willen besteden aan integratie voor niet-vergunninghouders. Om dat te kunnen doen moeten zij volgens de theorie organisatorische maatregelen treffen. Daarbij valt te denken aan het opstellen van afspraken, contracten, formele regels, procedures en certificering.

Ook de (keten)samenwerking met vrijwilligers en de omliggende gemeenten kan van toegevoegde waarde zijn. Deze samenwerking is op dit moment niet voldoende. Door een proactieve houding van COA kan de samenwerking uitmonden in een cruciale factor binnen de integratie van niet-vergunninghouders. Juist omdat vanuit het beleid nog geen grondslag bestaat voor integratie binnen deze fase zijn vrijwilligers belangrijk. Het is aan te raden om deze krachten te bundelen en te benutten.

De reden dat op dit moment beperkt aandacht wordt besteed aan integratie binnen de Verlengde asielprocedure kan vanuit de theorie verklaard worden door het gebrek aan motieven die tot samenwerking leiden. De drie belangrijkste motieven die ontbreken zijn noodzaak, stabiliteit en frameworkcondities. De partijen zijn niet genoodzaakt samen te werken op basis van voorgeschreven wettelijke vereisten. De partijen ervaren de situatie niet als instabiel. Over de rollen van de partijen bij de invulling van integratie binnen de Verlengde asielprocedure zijn geen afspraken gemaakt.

7.5 Beantwoording centrale vraag

Hoe zit het huidige beleid ten aanzien van de integratie van de asielzoekers tijdens de Verlengde asielprocedure in elkaar en zouden de integratiemogelijkheden verbeterd kunnen worden vanuit de lokale ketensamenwerking?

Om te voorkomen dat onterechte verwachtingen worden gesteld, zijn de huidige integratiemogelijkheden van asielzoekers tijdens de Verlengde asielprocedure gering. Om zich in het dagelijks leven kunnen redden krijgen deze asielzoekers slechts taallessen in de vorm van basaal Nederlands. Om verdringing op de arbeidsmarkt te voorkomen en om de opbouw van rechten op sociale voorzieningen te beperken, mogen vreemdelingen (waarvan de asielprocedure nog niet is gestart) niet in Nederland werken. Als gevolg van de veranderende probleemcontext, waarin de instroom van asielzoekers toeneemt en de asielprocedure lang duurt, wordt het beleid ten aanzien van de integratiemogelijkheden van niet-vergunninghouders door de politiek herzien.

De centrale onderzoeksvraag was geformuleerd op basis van de vooronderstelling dat van ketensamenwerking in elk geval in bepaalde mate sprake zou zijn. Dit bleek echter niet geval, de ketensamenwerking binnen de Verlengde asielprocedure is minimaal. Daardoor konden de onderlinge relaties niet verder worden geanalyseerd. Niet alleen de focus van de landelijke politiek, maar ook de focus van de betrokken partijen op de integratiemogelijkheden van niet-vergunninghouders is beperkt. Daarnaast is ook de communicaties tussen de betrokken actoren minimaal. De betrokken partijen zijn vooral bezig met de juridische begeleiding die niet-vergunninghouders behoeven. Van samenwerking inzake de juridische begeleiding is enigszins sprake binnen de azc's. Wat betreft de integratie binnen de Verlengde asielprocedure worden dagbestedingsactiviteiten aangeboden. Deze worden volgens de respondenten in beperkte mate aangeboden en zijn niet gericht op het verbeteren van de integratie. Ten aanzien van integratie is nauwelijks sprake van samenwerking.

De ketensamenwerking zou een bijdrage kunnen leveren aan de integratiemogelijkheden van niet-vergunninghouders. Samenwerking zou het aanbod van de dagbestedingsactiviteiten kunnen vergroten en de inhoud van de activiteiten kunnen verbeteren. Daarnaast staan de betrokken partijen binnen de azc's dichtbij de niet-vergunninghouders en kunnen zij voorkomen dat niet-vergunninghouders zich vervelen.

8. Aanbevelingen

In dit laatste hoofdstuk wordt deze scriptie afgesloten met het doen van aanbevelingen. Daarbij zal onderscheid worden gemaakt tussen wetenschappelijke en praktische aanbevelingen.

8.1 Wetenschappelijke aanbevelingen

Rol VluchtelingenWerk

Blijkens de in hoofdstuk 4 aan de orde gekomen taakomschrijving is het geven van maatschappelijke begeleiding één van de doelstellingen is van VluchtelingenWerk. Tijdens de interviews in beide azc's is dit door de respondenten bevestigd. VluchtelingenWerk heeft thans geen rol bij integratie tijdens de voorfase. Zij voert de maatschappelijke begeleiding voornamelijk decentraal uit, dat wil zeggen buiten de azc's. Omdat veel vrijwilligers zich bij VluchtelingenWerk aansluiten, zouden deze kunnen worden ingezet ten behoeve van de maatschappelijke begeleiding binnen de azc's. Deze begeleiding zou de integratie van niet-vergunninghouders ten goede kunnen komen. Daarnaast is het, zeker naar aanleiding van de hoge werkdruk in 2015, aan te bevelen om VluchtelingenWerk bij de juridische keten te betrekken. Daarvoor is het dan wel noodzakelijk om aandacht te besteden aan gegevensuitwisseling en informatiebeveiliging.

Laat COA en de Vrolijkheid op locaties samenwerken

Uit het onderzoek is gebleken dat de Vrolijkheid en COA niet samenwerken. De partijen kennen elkaar, zowel in het geval van case 1 als in het geval van case 2, nauwelijks. Door enige communicatie tussen deze partijen zal de ketensamenwerking vooruitgaan, hetgeen leidt tot een versterkte integratie van niet-vergunninghouders. Een betere ketensamenwerking kan voorkomen dat door de partijen gelijktijdig activiteiten voor de asielzoekers worden ingepland.

Rol gemeente als (informele) partner benutten

Gebleken is dat in beide casussen de rol van de gemeente ten aanzien van de integratie beperkt is. De gemeente kan als informele partner bijdragen aan de integratie binnen de Verlengde asielprocedure en daarmee de positie van de asielzoekers verbeteren. Op dit moment zetten de gemeenten zich in deze fase alleen in voor de opvang en het onderwijs voor kinderen onder de 18 jaar. Om integratie buiten de azc's te kunnen laten plaatsvinden, zou aansluiting bij sportclubs en muziekverenigingen bevorderd moeten worden.

Verantwoordelijkheid en rolverdeling

Uit het onderzoek blijkt dat COA zich hoofdzakelijk richt op haar verantwoordelijkheden die zij heeft ten aanzien van materiële aspecten binnen de asielopvang. Verder is in het onderzoek naar voren gekomen dat COA echter ook ten aanzien van immateriële aspecten, zoals het stimuleren van persoonlijke ontwikkeling, dagbestedingsactiviteiten ter bevordering van integratie en maatschappelijke begeleiding, wettelijke verantwoordelijkheden gekregen heeft, welke verantwoordelijkheden door COA niet onderschreven worden. Het verdient aanbeveling dat COA haar verantwoordelijkheid ten aanzien van voormelde immateriële aspecten onderkent. In de huidige situatie is het in beide cases niet duidelijk bij wie de verantwoordelijkheid voor de immateriële aspecten ter bevordering van de integratie ligt. Het is te adviseren om in ieder azc, zowel bij vluchtelingen als bij betrokken partijen, duidelijk kenbaar te maken welke organisaties een taak hebben in de juridische en maatschappelijke begeleiding.

Educatie en sociaal-culturele activiteiten

Voorts is te adviseren om het recht op educatie en ontwikkeling en het recht op aanbod aan sociaal-culturele activiteiten ruimer in te vullen. Zoals in de analyse is beschreven mogen niet-vergunninghouders in case 1 de taallessen voor vergunninghouders bijwonen. Zij hebben derhalve meer integratiemogelijkheden dan in een reguliere situatie het geval is. Niet-vergunninghouders kunnen op deze manier meer betrokken raken bij de Nederlandse samenleving, zonder dat dit tot een enorme verhoging van de kosten leidt. Volgens de respondenten hebben de activiteiten die op dit moment worden aangeboden geen educatief karakter. Ook zijn volgens hen (te) veel activiteiten (zoals fitnessactiviteiten) individueel (en dus niet collectief) gericht. Dit kan het hoofd worden geboden door op alle centra een gestructureerd programma van activiteiten aan te bieden dat is gericht op gemeenschappelijke integratie.

8.2 Praktische aanbevelingen

Tijdig investeren in integratie

Op grond van het landelijke beleid heerst de algemene opvatting dat het onwenselijk is om niet-vergunninghouders te integreren, om deze groep geen valse verwachtingen te geven. Gelet op het hoge percentage van asielaanvragen dat wordt ingewilligd sinds de verhoogde instroom van vluchtelingen vanaf september 2015 als gevolg waarvan asielprocedures meer tijd vergen, verdient het aanbeveling om de integratiemogelijkheden van niet-vergunninghouders te bevorderen. Bovendien betreft de verhoogde instroom naar verwachting een probleem van structurele aard, waardoor de bevordering van integratiemogelijkheden ook in de toekomst wenselijk blijft. Het is aan te bevelen om vluchtelingen die een reële kans hebben op toewijzing van hun asielaanvraag direct na hun registratie te betrekken bij de Nederlandse samenleving.

Investeer in de coördinatie van de vrijwilligers

Omdat het landelijke beleid voornamelijk is gericht op vergunninghouders, wordt door vrijwilligers hulp geboden aan niet-vergunninghouders. De hulp van vrijwilligers wordt in de huidige situatie volgens de respondenten in beide casussen evenwel onvoldoende benut. Bepaalde initiatieven worden zelfs helemaal niet opgepakt. Door vrijwilligerswerk beter te coördineren kunnen meer integratie-gerelateerde-activiteiten worden georganiseerd. Samenwerking met vrijwilligers kan versterkt worden door afstemming binnen keten. Het niveau van de begeleiding van vluchtelingen is onbevredigend, ondanks dat veel goede initiatieven bestaan bijvoorbeeld gericht op werk, opleiding en sociale activering. Van een goed gestructureerde coördinatie ter zake van deze initiatieven is echter geen sprake.

Rol vluchtelingen

Ten aanzien van vluchtelingen is het advies om hen direct bij aankomst en gedurende het verblijf in de opvang nadrukkelijk, bij voorkeur niet alleen schriftelijk maar ook mondeling, in te lichten over de activiteiten die zij binnen de kaders van hun verblijfsprocedure en het daaraan gekoppelde opvangregime kunnen ondernemen. In de huidige situatie worden vluchtelingen volgens de respondenten nog te weinig van meet af aan bij deze zaken betrokken, terwijl zij veel ideeën hebben over het oplossen van knelpunten. Bovendien zijn zij in het begin meestal zeer werkbereid en realistisch. Het is daarom aan te bevelen direct bij aankomst in de opvang het scholingsniveau, de competenties en de interesses van vreemdelingen te inventariseren en met hen samen te bekijken aan welke activiteiten kan worden bijgedragen of deelgenomen.

Vrijwilligerswerk

Ten slotte is een aanbeveling om vluchtelingen bij vrijwilligerswerk te betrekken door te stimuleren dat bestaande (vrijwilligers)organisaties vluchtelingen in elk azc en in elke gemeente betrekken bij vrijwilligerswerk en buurtactiviteiten. Het advies is om vluchtelingen zelf de hoofdrol daarbij te geven en van het begin af aan vast te stellen waar hun motivatie ligt.

Slotsom

De asielketen kenmerkt zich door de betrokkenheid van veel verschillende organisaties. Tijdens de hoge vluchtelingeninstroom eind 2015 hebben de partijen onder hoge werkdruk gestaan. Uit de resultaten van deze scriptie blijkt dat de ketensamenwerking ten aanzien van integratie verbeterd kan worden. Hoewel de partijen in de keten op elkaar zijn aangewezen, opereren zij op dit moment voornamelijk individueel en zijn zij te veel intern gericht. Ook de context waarin de ketensamenwerking ten aanzien van integratie is onderzocht is van invloed op de resultaten van dit onderzoek. De periode waarin dit onderzoek is uitgevoerd (februari tot en met juli 2016) is voor de keten een drukke periode geweest. Uit deze scriptie blijkt dat de focus van zowel het integratiebeleid als van de betrokken partijen ligt op de juridische procedures, op de huisvesting en op de uitstroom van de asielzoekers.

Partijen in de informele keten zoals VluchtelingenWerk en de Vrolijkheid zetten zich in voor de niet-vergunninghouders binnen de Verlengde asielprocedure. Daarnaast spelen de vrijwilligers een grote rol. De laatstgenoemde partijen willen zich inzetten voor projecten ten behoeve van de integratie van niet-vergunninghouders. Al deze actoren worden op dit moment echter niet (intensief) betrokken binnen de keten. Zij krijgen niet de juiste speelruimte. Er zijn veel lokale burgerinitiatieven die onvoldoende worden benut. Deze initiatieven hebben moeite om toegang te krijgen tot de formele keten. Indien het onderscheid tussen de formele- en informele keten minder strikt zou zijn, dan komt dat niet-vergunninghouders ten goede.

Als de 'schakels' in de keten zich gezamenlijk realiseren dat zij moeten samenwerken, ontstaat een win-win situatie waarbij de integratie van niet-vergunninghouders wordt bevorderd.

Literatuurlijst

Aa, A. van der en Konijn, T. (2001) Ketens, ketenregisseurs en ketenontwikkeling. Het ontwikkelen van transparante en flexibele samenwerkingsverbanden in netwerken. Utrecht: Lemma

ACVZ. *Verloren tijd*. Geraadpleegd van: <https://acvz.org/pubs/verloren-tijd/>

Asscher (2015, 27 november). Integratie en participatie van vergunninghouders. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2015/11/27/kamerbrief-integratie-en-participatie-van-vergunninghouders/kamerbrief-integratie-en-participatie-van-vergunninghouders.pdf>.

Beck, U. (1996). World risk society as cosmopolitan society?: Ecological questions in a framework of manufactured uncertainties.

Beck, U. (2007a). *Weltrisikogesellschaft: auf der Suche nach verlorenen Sicherheit*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Boeije H. *Analyseren in kwalitatief onderzoek. Denken en doen*. Amsterdam: Boom, 2005.

Cbs. *Migranten, vreemdelingen en vluchtelingen: begrippen op het terrein van asiel en buitenlandse migratie*. [<http://www.cbs.nl/nln/menu/themas/dossiers/allochtonen/publicaties/artikelen/archief/2012/2012-10-bt-btmve-migratie.htm>]. 25 januari 2016.

COA. *Asielzoekers en hun procedure*. [<https://www.coa.nl/nl/actueel/veelgestelde-vragen/asielzoekers-en-hun-procedure>]. 18 april 2016

COA. *Over COA*. [<https://www.coa.nl/nl/over-coa/organisatie>]. 17 april 2016.

COA (2015). *Jaarverslag 2015*. Geraadpleegd van https://www.coa.nl/sites/www.coa.nl/files/publicaties/bestanden/grenzen_jaarverslag_coa_2015.pdf.

COA: *Ter Apel – col, pol en vbl*. [<https://www.coa.nl/nl/zoek-locatie/ter-apel-col-pol-en-vbl>]. 2 augustus 2016.

Dalen, J.Chr. van (1997), *Chain science deployment*.

Duin, C. van, L. Stoeldraijer & J. Ooijevaar (2015), 'Bevolkingsprognose 2014–2060: veronderstellingen migratie', *Bevolkingstrends*, juni 2015.

Dijkhoff, K.H.D.M. (2015, 9 december). *Vreemdelingenbeleid*. Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/19637/kst-19637-2106?resultIndex=8&sorttype=1&sortorder=4>.

Dijkhoff, K.H.D.M. (2016, 11 februari). *Asielsituatie in Nederland*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2016/02/18/brief-aan-asielzoekers>.

Duivenboden, H. van, Heemskerk, P., Luitjens, S. en Meijer, R. in: Lips, M., Bekkers, V., Zuurmond, A. (2005) ICT en openbaar bestuur, implicaties en uitdagingen van technologische toepassingen voor de overheid. Utrecht: Lemma.

Emans, B. 2002. Interviewen: Theorie, techniek en training. Vierde druk. Groningen : Stenfert Kroese.

Europa-nu. *Basisfeiten van het schengenverdrag*. [http://www.europanu.nl/id/vik6henf9fyv/nieuws/basisfeiten_van_het_schengen-verdrag_en?ctx=vh7dowjo3mzi]. 19 april 2016.

Europarl.europa. *Immigratiebeleid*. [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/nl/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.3.html]. 22 mei 2016.

Gemeente Rotterdam. *Informatieblad asielprocedure en definities*. Geraadpleegd van http://www.rotterdam.nl/Clusters/BSD/Directie%20Veiligheid/Document%202016/Directie%20Veilig/AZC%20Beverwaard/Asiel%20en%20vluchteling%20factsheets_16bb000872.pdf.

Gemeente Westland. *Bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom*. Geraadpleegd van https://www.gemeentewestland.nl/fileadmin/files/Vluchtelingen_asielzoekers_en_statushouders/bestuursakkoord_15-0755638_.pdf.

Giddens, A. (1990). *The Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity Press.

Goedee, J. en Entken, A. (2013). (ont)Keten. Samenwerken in ketens (Den Haag, Boom Lemma

Grijpink, J.H.A.M. (2006). *Keteninformatisering in kort bestek*.

Grijpink, J.H.A.M. (2007). *Geboeid door ketens, samen werken aan keteninformatisering*. Platform Keteninformatisering

Hakvoort, J.L.M. (1995) *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*. Delft: Eburon

Hoppe, R. (1989) *Beleidsproblemen geproblematiseerd*; Muiderberg: Couthinho.

IND. *Beslistermijnen*. [<https://ind.nl/organisatie/contact/klachten-ingebrekestelling/Paginas/klachtenprocedure-beslistermijnen.aspx>]. 22 juni 2016.

IND. *Een uit duizenden*. Geraadpleegd van <https://ind.nl/Documents/Eenuitduizenden.pdf>.

IND. (2016). *De IND in 2015 Jaarverslag*. Geraadpleegd van https://ind.nl/Documents/IND_Jaarresultaten_2015.pdf.

IND. *De procedure in het aanmeldcentrum*. Geraadpleegd van: <https://ind.nl/Documents/6072.pdf>

Jennissen, R.P.W. (2011). De Nederlandse migratiekaart. Geraadpleegd van <https://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/2C023D63-66E6-4E51-BFB5-D899B63B34B0/0/2012denederlandsemigratiekaartpub.pdf>.

Kennisplein. *Ketenaanpak bij familiaal geweld*. Geraadpleegd van <https://www.kennisplein.be/Documents/Geweld,%20misbruik%20en%20kindermishandeling/Visietekst%20ketenaanpak%202014-11.pdf>.

Klaver C.S. (2015, 10 september). Kamerstukken II 2014/15, 19 637, nr. 2032. Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/19637/kst-19637-2032?resultIndex=264&sorttype=1&sortorder=4>.

Laermans, R. (2012). *De maatschappij van de sociologie*. Amsterdam: Boom.

Leerkes, A., Scholten, P. (2016). Landen in Nederland. 11 februari 2016.

Lucassen, P.L.B.J. & Hartman, T.C. (2007). *Kwalitatief onderzoek: praktische methoden voor de medische praktijk*, Houten: Bohn Stafleu van Loghum

NRC. *De Syriërs vervelen zich dood. Nu gaan ze schoffelen en zingen* [<http://www.nrc.nl/nieuws/2015/12/02/de-syriers-vervelen-zich-dood-nu-gaan-ze-schoffel-1565630-a240571>]. 10 december 2015.

Oliver, C. (1990). Determinants of Interorganizational Relationships: Integration and Future Directions. *The Academy of Management Review*.

Opnieuwthuis. *Uitwerkingsrapport verhoogde asielinstream*. Geraadpleegd van <https://www.opnieuwthuis.nl/documents/Overheidsdocumenten/rapport-uitwerkingsakkoord-verhoogde-asielinstream.pdf>.

Poorthuis, A.M. et al. (2003) *Ketens en netwerken. Een zoektocht naar samenhang*. Utrecht: Lemma

Rijn, A.S. Van., Zorlu, A. Bijl, R.V. & Bakker, B.F.M. (2004). De ontwikkeling van een integratiekaart. Geraadpleegd van <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/conceptuele-verkenning-integratie.aspx?cp=44&cs=6799>.

Spijkerboer, T. (2007) *Zeker weten. Inburgering en de fundamenten van het Nederlandse politieke bestel*. SDU Uitgevers, Den Haag.

Telegraaf. *Geen hulp bij integratie* [http://www.telegraaf.nl/binnenland/24465661/Geen_hulp_bij_integratie.html]. 8 februari 2016.

Thiel, S. van. (2007). *Bestuurskundig onderzoek; een methodologische inleiding*. Bussum: Countinho.

UNHCR. *Zeven redenen waarom syriërs en irakezen naar Europa komen*. [<http://www.unhcr.nl/home/artikel/4292e7c95a8953da0d89071677bfe512/zeven-redenen-waarom-syriërs-en-ira.html>]. 5 juni 2016.

Vluchteling. *Landen en temas*.

[<https://www.vluchteling.nl/Landen-en-Themas/Irak.aspx>]. 5 juni 2016

VluchtelingenWerk. *Cijfers*.

[<http://www.vluchtelingenwerk.nl/feiten-cijfers/cijfers/bescherming-nederland>]. 26 juli 2016.

VluchtelingenWerk. *Verlengde Asielprocedure*.

[<http://www.vluchtelingenwerk.nl/feiten-cijfers/procedures-wetten-beleid/asielprocedure/verlengde-asielprocedure#>]. 20 maart 2016.

VluchtelingenWerk. *Wat wij doen*.

[<http://www.vluchtelingenwerk.nl/wat-wij-doen/begeleiding-van-asielzoekers>]. 18 april 2016.

VluchtelingenWerk. *Werken tijdens de asielprocedure de voorwaarden*

[<http://www.VluchtelingenWerk.nl/feiten-cijfers/procedures-wetten-beleid/werk-inkomen/werken-tijdens-de-asielprocedure-de-voorwaarden#>]. 5 februari 2016.

Veenman, J. (1994) Participatie in perspectief. Ontwikkelingen in de sociaal- economische positie van zes allochtone groepen in Nederland, Houten.

Vermeulen, C.J.J. & M.J.A. Penninx (1994). Het democratisch ongeduld: de emancipatie en integratie van zes doelgroepen van het minderhedenbeleid. Amsterdam: Het Spinhuis.

Vos, J. de (2010). De Münchhausenbeweging: Beweging voor Ketensamenwerking (proefschrift). Geraadpleegd van http://www.rug.nl/research/portal/files/13025833/17_the-sis.pdf.

Vreemdelingenbesluit 2000 (2000, 23 november). Geraadpleegd op 4 juli 2016, van <http://wetten.overheid.nl/BWBR0011825/2016-03-01>.

Vreemdelingenwet 2000 (2000, 23 november). Geraadpleegd op 4 juli 2016, van <http://wetten.overheid.nl/BWBR0011823/2015-07-20>.

Vrolijkheid. *Vrolijk netwerk*.

[<http://www.vrolijkheid.nl/vrolijk.netwerk.43.html>] 20 juni 2016

Vrolijkheid. *Over de Vrolijkheid*.

[<http://www.vrolijkheid.nl/about.de.vrolijkheid..summary.in.english.496.html>] 19 april 2016.

Wesseling, H. & Twist, M. van (2006). Innoveren en besturen. Geraadpleegd van <http://re-pub.eur.nl/pub/15014>.

Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (1994, 9 juni). Geraadpleegd op 4 juli 2016, van <http://wetten.overheid.nl/BWBR0006723/2014-01-01>.

Wit, B. de, Rademakers, M. en Brouwer, M. in: Duivenboden e.a. (2000) Ketenmanagement in de publieke sector. Utrecht: Lemma.

WRR. Geen tijd te verliezen. Geraadpleegd van [http://www.wrr.nl/fileadmin/nl/publicaties/PDF-WRR-Policy_Briefs/2015-15-12_WRR_Policy_Brief - geen tijd te verliezen DEF - WEB.pdf](http://www.wrr.nl/fileadmin/nl/publicaties/PDF-WRR-Policy_Briefs/2015-15-12_WRR_Policy_Brief_-_geen_tijd_te_verliezen_DEF_-_WEB.pdf).

Zichtopdevreemdelingenketen. *Vreemdelingenketen*.

[<https://www.zichtopdevreemdelingenketen.nl/vreemdelingenketen/>]. 20 april 2016.

Bijlagen

Bijlage 1: Brief bij ontvangst asielzoekers

Datum 11 februari 2016
Onderwerp Asielsituatie in Nederland

Geachte heer, mevrouw,

Als u van plan bent asiel aan te vragen in Nederland, dan kunt u in deze brief lezen wat u kunt verwachten. Op dit moment komen veel asielzoekers naar Nederland. Daardoor is het erg druk in de opvang, is de opvang sober en zijn de wachttijden lang. Het is bovendien onzeker of u asiel krijgt.

Veilige landen

U krijgt geen asiel in Nederland als u daar geen recht op heeft. Als duidelijk is dat u geen recht op asiel heeft, wordt u snel afgewezen. Als u uit een veilig land komt, dan wordt uw aanvraag snel in behandeling genomen en afgewezen. U heeft dan geen recht op opvang en moet direct terug naar uw land van herkomst. Veilige landen zijn onder andere Albanië, Bosnië-Herzegovina, Macedonië, Montenegro, Kosovo en Servië. Voor de volledige en actuele lijst verwijs ik u naar de internetpagina van de IND, de Nederlandse immigratiedienst (www.ind.nl).

Registratie in ander EU-land

Bent u als asielzoeker eerder geregistreerd in een ander EU-land? Dan is dat land in principe verantwoordelijk voor de afhandeling van uw asielaanvraag. Nederland zal u zo snel mogelijk terugsturen naar dat EU-land.

Langer wachten

De wachttijd is op dit moment minstens zeven maanden. Pas daarna onderzoekt de IND of u in Nederland mag blijven. Hoelang dat onderzoek duurt is niet bij voorbaat aan te geven. Dat kan meerdere maanden duren. Vanwege de komst van het grote aantal asielzoekers naar Nederland is de totale termijn waarbinnen de IND een beslissing moet nemen verlengd naar 15 maanden, met de mogelijkheid om ook die termijn nog te verlengen met drie maanden als dat nodig is om een goede beslissing te kunnen nemen.

Blijven of vertrekken

Als u mag blijven, krijgt u een tijdelijke asielvergunning. Als u niet mag blijven, moet u Nederland snel verlaten. U bent zelf verantwoordelijk voor uw vertrek. Indien u hier geen gehoor aan geeft, zal de Dienst Terugkeer en Vertrek uw vertrek organiseren.

Sobere opvang

Nederland heeft te weinig opvangplaatsen voor asielzoekers in normale opvangcentra. Veel asielzoekers worden daarom opgevangen in (tijdelijke) noodopvanglocaties met beperkte voorzieningen. Het is mogelijk dat u meerdere keren wordt overgeplaatst naar een andere opvanglocatie.

Eigen bijdrage voor opvang

Indien u eigen vermogen of inkomsten heeft, dan bent u verplicht dit te melden. Mogelijk zal u een gedeelte moeten afstaan om bij te dragen aan de kosten van uw opvang (en die van uw gezin).

Woonruimte

Als u een asielvergunning hebt, duurt het momenteel erg lang voordat u woonruimte krijgt. Er is onvoldoende woonruimte voor iedereen. Als er wel woonruimte beschikbaar is, kan dit ook een containerwoning of omgebouwd kantoorpand zijn. Het is mogelijk dat u hier lange tijd met anderen moet samenwonen.

Gezinshereniging

Veel asielzoekers hebben gezinsleden achtergelaten. U kunt pas een aanvraag indienen om uw gezin over te laten komen als u een asielvergunning hebt. Het is vooraf niet zeker of u uw gezin ook echt mag laten overkomen. Door het grote aantal aanvragen kan het lang duren voordat u hierover duidelijkheid krijgt en uw gezin daadwerkelijk naar Nederland mag komen. Op dit moment is de wettelijke termijn waarbinnen de IND een beslissing moet nemen op een aanvraag voor nareis van gezinsleden zes maanden. Dit betekent dat alles opgeteld het wel meer dan twee jaar kan duren voordat uw gezin naar Nederland kan overkomen, een en ander afhankelijk van uw persoonlijke situatie.

Ik besef dat dit geen prettige boodschap is, maar ik vind het belangrijk u eerlijk te informeren.

Met vriendelijke groet,

Dr. K.H.D.M. Dijkhoff
Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

Bijlage 2: Topiclijst

Ketensamenwerking

1. Waaruit bestaat de huidige vreemdelingenketen? Formeel en informeel?
2. Wat doet elke partner aan integratie in de periode van de verlengde asielprocedure?
3. Zijn de werkprocessen op elkaar afgestemd?
4. Hoe zijn de rollen en verantwoordelijkheden van de partners verdeeld?
5. Zijn de verantwoordelijkheden helder?
6. Willen jullie informatie met elkaar? Hebben jullie dezelfde processen?
7. Is de informatie en zijn de deelprocessen helder?
8. Wat zou er beter kunnen?
9. Wat hebben de partijen nodig om de ketensamenwerking te verbeteren?

Integratie: Culturation, positioning, interaction, identification

10. Wat is de huidige situatie ten aanzien van de integratie van de asielzoekers die zich in de verlengde asielprocedure bevinden?
11. Wat doen jullie nu om de niet –vergunninghouders de Nederlandse normen en waarden bij te brengen?
12. Zijn de huidige dagbestedingsactiviteiten gericht op vergroten van de integratie?
13. Hoe helpen jullie de asielzoekers met taal en werk?
14. Welke verbeteringen zijn eventueel mogelijk in het kader van de integratie? Wat doe je nu? Wat zou je willen doen? En wat heb je daarbij nodig?
15. Kan de huidige situatie ten aanzien van de integratie van de asielzoekers verbeterd worden tijdens de verlengde asielprocedure middels de ketensamenwerking?
16. Wat doen de asielzoekers zelf in het kader van integratie?

Verlengde asielprocedure

17. Waaruit bestaan de asielprocedures en wat vindt u daarvan?
18. Welke kennis heeft u over de verlengde asielprocedure en hoe werkt deze procedure in de praktijk?
19. Hoe zijn ketensamenwerking en integratie van invloed op de positie van niet-vergunninghouders in het azc?

Bijlage 3: Infographic werkzaamheden VluchtelingenWerk

