

Meedoen vanaf dag één in de gemeente Arnhem

Advies voor een doorlopende lijn



Sandrine Lafay
Jolien de Vries
Renée Frissen
Anna Bilenka
Femke Brand

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	2
Inleiding	8
Context en achtergrond van de opdracht.	
Ambitie van de gemeente Arnhem.	
Leeswijzer voor het rapport.	
Kerninzichten en adviezen	11
De rol van randvoorwaarden en meedoen-indicatoren.	
Uitdagingen voor het organiseren van een doorgaande lijn.	
Belangrijkste aanbevelingen voor een doorgaande lijn en roadmap.	
Onbeantwoorde vragen en uitdagingen.	
Focusgebieden meedoen vanaf dag één	20
Rechten en verantwoordelijkheden: <i>Toegang tot informatie en een warm welkom.</i>	
Een stabiele en veilige basis: <i>Stabiliteit als basis voor meedoen.</i>	
Toegang tot transport: <i>Reizen door en rondom Arnhem.</i>	
Toegang tot zorg: <i>Gezondheid en passende (mentale) gezondheidszorg.</i>	
Werk en inkomen: <i>Obstakels en aanbevelingen.</i>	
Taal: <i>Formeel taalaanbod vanaf dag één en mogelijkheden voor informeel taalcontact.</i>	
Sociale bruggen: <i>Organiseer gelijkwaardige ontmoetingen via gedeelde activiteiten.</i>	
Praktische uitwerking van een doorgaande lijn	30
Integrale aanpak die uitgaat van persoonlijke behoeften	
Organisatie van startgesprekken	
Een duidelijk aanspreekpunt voor meedoen	
De zachte landing	
Conclusie	35
Bijlage A: Onderzoeksopzet	36
Bijlage B: Andere groepen nieuwkomers	41

Managementsamenvatting

De Arnhemse ambitie is dat alle nieuwkomers, ongeacht de (kansrijkheid van) hun status, vanaf dag één volwaardig mee kunnen doen in de samenleving. De gemeente Arnhem heeft om deze ambitie te realiseren afspraken gemaakt met het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA), waarin bepaald is dat de gemeente de regie zal voeren op het meedoen gedeelte. Vanaf dag één meedoen vanuit een doorlopende lijn heeft als doel dat Arnhemse nieuwkomers volwaardig en gelijkwaardig deelnemen aan de lokale samenleving, zich thuis voelen in de gemeente, zich verbonden voelen met andere Arnhemmers, indien mogelijk meedoen via (betaald) werk en in staat zijn om zelf-en samenredzaam samen te leven. Om dit waar te maken, is een aanpak nodig waarin het meedoen-aanbod in een doorlopende lijn georganiseerd is, op een manier die aansluit bij het perspectief en de behoeften van Arnhemse nieuwkomers zelf. Tot slot is het belangrijk dat de aanpak iteratief ingestoken is en tussentijds geëvalueerd wordt met de Arnhemse nieuwkomers en stakeholders.

Randvoorwaarden voor meedoen

In de ambitie van de gemeente Arnhem ligt de nadruk op meedoen. Het is belangrijk om gelijktijdig in de gaten te houden of er binnen de gemeente de juiste randvoorwaarden aanwezig zijn om meedoen mogelijk te maken. Uit gesprekken met de gemeente, stakeholders en Arnhemse nieuwkomers, is een vijftal randvoorwaarden geïdentificeerd:

1. Toegang tot de juiste informatie en een duidelijk overzicht van het aanbod.

Uit het onderzoek in Arnhem blijkt dat de gemeente, stakeholders uit het veld en Arnhemse nieuwkomers behoefte hebben aan een duidelijk(er) overzicht van het bestaande aanbod in Arnhem en informatieverstrekking hierover.

- Zorg dat informatie aansluit bij de leefwereld van nieuwkomers.
- Zet sleutelpersonen of informele community leiders in om informatie over te brengen op een manier die aansluit bij de leefwereld van nieuwkomers.
- Stel informatie op meerdere momenten (indien mogelijk doorlopend) beschikbaar.
- Stel informatie op wijkniveau beschikbaar op bestaande ontmoetingsplekken, zoals opvanglocaties en wijkcentra.

2. Een stabiele en veilige basis.

Stabiliteit en veiligheid zijn randvoorwaardelijk voor een zachte landing en meedoen.

- Een deel van de factoren die instabiliteit veroorzaken, ligt buiten de controle van de gemeente Arnhem. Zoals informatie over de statusverlening en verhuizingen. Hier is

het zaak om binnen de onzekerheid die er is, toch een basis te creëren die zo stabiel mogelijk is. Door extra onzekere factoren te beperken en heldere informatie te delen.

3. Opvang die georganiseerd is op een manier die ondersteunend is aan meedoen.

De manier waarop iemand woont, heeft een grote invloed op hoe deze persoon het leven in de gemeente ervaart. Woonomstandigheden hebben impact op het gevoel van veiligheid en stabiliteit, op de mogelijkheden om sociale verbindingen te leggen en op de toegang tot gezondheidszorg, onderwijs en werk.

→ De manier waarop opvanglocaties gemanaged worden kan meedoen faciliteren of tegenwerken. Het is daarom belangrijk om je af te vragen of de voorzieningen en organisatie binnen de opvanglocatie meedoen faciliteren, bijvoorbeeld:

- ◆ Hoe en wanneer wordt er gegeten? Is dit nog steeds toegankelijk voor mensen die werken?
- ◆ Wat zijn de openingstijden en wanneer is er begeleiding aanwezig?
- ◆ Wordt er in de manier waarop de kamers worden ingedeeld rekening gehouden met of mensen werken? We kennen voorbeelden van opvanglocaties waar mensen die werken op dezelfde kamers geplaatst worden, omdat zij hetzelfde dagritme volgen. Terwijl het veel voorkomt dat mensen die nog niet werken juist in de nacht actief bellen en video's kijken.

4. Gezondheid en toegang tot de (mentale) gezondheidszorg.

Gezond zijn en toegang hebben tot passende (mentale) gezondheidszorg zijn voorwaarden om mee te kunnen doen.

- Zorg voor een goede inbedding van de stap van zorg via GezondheidsZorg Asielzoekers (GZA) naar het reguliere zorgsysteem en de lokale zorgpartners.
- Werk samen met organisaties die op een cultuursensitieve manier (bijvoorbeeld door de inzet van sleutelpersonen) de brug kunnen slaan tussen het zorgsysteem en mensen die nieuw zijn.
- Investeer in preventieve mentale gezondheidszorg, zoals stressmanagement en groepsondersteuning.
- Organiseer toegang tot zorg zo dicht mogelijk bij mensen, het liefst op wijkniveau. Omdat toegang tot zorg een van de randvoorwaarden voor volwaardig meedoen is, is het belangrijk dat dit zo laagdrempelig mogelijk georganiseerd is. Laagdrempeligheid wordt hierbij gekenmerkt als: in de buurt (nabijheid), vrij toegankelijk (zonder afspraak binnen kunnen lopen) en in de eigen taal (cultuursensitief).

5. Toegang tot passend transport om je door Arnhem en de regio te verplaatsen.

De beperkte toegang tot openbaar vervoer (vanwege de kosten) wordt door Arnhemse nieuwkomers die nog bezig zijn met de asielprocedure benoemd als belangrijk obstakel om mee te kunnen doen. Aanbod moet niet alleen toegankelijk en bekend zijn, maar ook bereikbaar.

- Het beschikbaar maken van de Gelrepas voor mensen die nog geen status hebben gekregen.
- Voor mensen die aan Arnhem gekoppeld zijn is er een regeling die hen fietsen ter beschikking stelt. Dit zou uitgebreid kunnen worden naar mensen die (nog) niet aan Arnhem gekoppeld zijn om onafhankelijkheid en mobiliteit ook bij deze groep te stimuleren.

Meedoen-indicatoren

In aanvulling op het organiseren van toegang tot de randvoorwaarden zijn er drie meedoen-indicatoren waar de gemeente Arnhem op in kan zetten om meedoen vanaf dag één vorm te geven.

1. Werk en inkomen: meedoen door werk of vrijwilligerswerk.

- Organiseer passende begeleiding bij het aanvragen van een Tewerkstellingsvergunning (TWV), zowel voor nieuwkomers als voor werkgevers.
- Bouw een lokaal werkgeversnetwerk dat bereid is om nieuwkomers kansen te bieden op de arbeidsmarkt.
- Zorg voor een goede matcher (bijvoorbeeld bij de meedoenbalie); iemand die zowel de leefwereld van nieuwkomers als van werkgevers begrijpt.
- Zorg voor een aanspreekpunt dat werkgevers ondersteunt bij vragen en uitdagingen met betrekking tot het werk bieden aan nieuwkomers.
- Wanneer nieuwkomers al vroeg beginnen met werken, heeft dit gevolgen voor hun inburgeringstraject. Het is cruciaal dat het inburgeringsaanbod toegankelijk blijft voor mensen die al een baan hebben. Bijvoorbeeld door taallessen in de avonden aan te bieden en het faciliteren van online taalcursussen die flexibel te volgen zijn.

2. Taal: de mogelijkheid om Nederlands te leren en te oefenen in de praktijk.

- Bied vanaf dag één toegang tot het formele taalaanbod, aangepast aan het niveau en de situatie van de nieuwkomer.
- Combineer formeel taalaanbod met praktijkgerichte activiteiten waarin de taal geoefend kan worden, zoals buddyprogramma's of werkplektrainingen.¹

¹ Zie [Uitkomsten 2023 – 2024 Onderzoek perspectief inburgeraars](#).

- Zorg dat de locatie van de taallessen, de manier waarop iemand meedoet, ondersteunt. Voor iemand die nog niet werkt, kan een taalles in het centrum een goede manier zijn om de stad te leren kennen. Voor iemand die al meedoet via betaald werk, werkt het juist ondersteunend om geen extra reistijd te hebben voor de taallessen.
- De connectie tussen taal en participatie is belangrijk: laat het leren van de taal de keuze voor participatie volgen. Bijvoorbeeld: gaat iemand werken, zorg dan voor taalondersteuning in die context, in plaats van taal te zien als een geïsoleerd doel.

3. Sociale bruggen: verbinding en ontmoeting met andere Arnhemmers.

Er is behoefte aan meer verbinding, ontmoeting en contact. Op dit moment vindt veel contact tussen Arnhemse nieuwkomers en andere Arnhemmers plaats binnen bepaalde scripts, zoals contact met een vrijwilliger, een buddy of een taalmaatje. De uitdaging ligt in het organiseren van gelijkwaardige ontmoetingen die buiten deze bestaande scripts bestaan.

- Faciliteer gelijkwaardige ontmoetingen door (vrijtijds)activiteiten te organiseren met een gezamenlijk doel.
- Organiseer gezamenlijke activiteiten in wijkcentra en buurthuizen, dit zijn belangrijke ontmoetingsplekken in Arnhem.
- Zet culturele en historische evenementen in voor verbinding, zoals de jaarlijkse herdenking van de Slag om Arnhem.

Belangrijkste adviezen voor de organisatie van een doorlopende lijn

Drie uitgangspunten voor de organisatie van een doorgaande lijn

Een effectieve doorgaande lijn is georganiseerd op basis van drie uitgangspunten:

1. Het perspectief van de nieuwkomer staat centraal.

- Neem het perspectief van de Arnhemse nieuwkomer zelf als uitgangspunt in het ontwikkelen, uitvoeren en evalueren van de aanpak.

2. Er is een doorgaande lijn vanaf dag één.

- Zet in op een goed op elkaar afgestemde samenwerking tussen de gemeente Arnhem (waaronder Bureau Nieuwkomers), COA en de intake partner.
- Organiseer een gesprek met COA en gemeente Arnhem over de praktische uitwerking van de samenwerkingsovereenkomst.
- Werk het meedoen-aanbod verder uit in een duidelijk overzicht.

- Organiseer een warme overdracht van dossiers van bewoners van het COA naar de gemeente Arnhem (specifiek Bureau Nieuwkomers) wanneer zij een verblijfsvergunning krijgen.
- Maak gebruik van de in Arnhem al aanwezige kracht en aanbod van buurthuizen en wijkcentra door bestaande activiteiten toegankelijk te maken en te zien als kans om mensen samen te brengen.

3. Het is een iteratieve en lerende aanpak.

- Steek de aanpak iteratief en lerend in, met voldoende tijd om tussentijds te evalueren en bij te sturen. Ontwikkel de aanpak stap voor stap en bouw voldoende ruimte in om tussentijdse lessen te verwerken, in plaats van vooraf een heel systeem op te tuigen.
- Een iteratieve aanpak kan vorm krijgen door te starten met een pilot, vervolgens tussentijdse lessen te implementeren en de aanpak stap voor stap uit te breiden naar andere groepen nieuwkomers.

Samenvatting belangrijkste adviezen voor de organisatie van een doorgaande lijn

- **Zet de ambitie om naar een duidelijk beleidskader.** Dat maakt het mogelijk om meer opgavegericht te werken en het vele aanbod dat al bestaat meer te stroomlijnen richting het gezamenlijke doel.
- **Herzie de timing van het aanbod vanuit de kennis over wat er nodig is om direct mee te doen.** Voor de programmeur die verantwoordelijk gaat worden voor het organiseren van het aanbod, zou het goed zijn om de volgende vraag mee te nemen: is het bestaande aanbod nu toegankelijk op een tijd die passend is bij de reis die nieuwkomers afleggen binnen de gemeente?
- **Organiseer het aanbod (en de financiering daarvan) op basis van behoeften in plaats van juridische status en maak het zo breed mogelijk toegankelijk voor alle doelgroepen,** voor zover mogelijk binnen bestaande wettelijke kaders. Aanbod dat nu met name beschikbaar is voor statushouders, kan ook relevant zijn voor asielzoekers, mensen uit Oekraïne en mensen die ongedocumenteerd zijn.
- **Besteed extra aandacht aan de stap van het azc naar de stad.** Zet buddies in die begeleiden bij het verkennen van de stad of organiseer gezamenlijke activiteiten die vanuit het azc richting de rest van de stad gaan.
- Het is belangrijk om de inzichten vanuit de praktijkervaring met de doorlopende lijn en vroege start, ook mee te nemen in het **evalueren van het inburgeringsaanbod en de verplichtingen die hierbij horen, met het doel om de inburgering deel te laten zijn van de doorlopende lijn.**
- **Kies strategische locaties voor het aanbod.** Organiseer randvoorwaardelijk aanbod, zoals de toegang tot zorg en de juiste informatie zo dicht mogelijk bij de

mensen (op wijkniveau). Organiseer het meedoen-aanbod op verschillende plekken in de stad waar mensen makkelijk naar toe kunnen komen zodat zij de stad leren kennen.

Een uitgewerkte aanpak voor Arnhemse nieuwkomers

Een doorgaande lijn vraagt de gemeente Arnhem om toegang tot het meedoen-aanbod, de arbeidsmarkt en de lokale samenleving zo vroeg mogelijk te organiseren en mensen hier op een manier die voor hen passend is doorheen te begeleiden. Dat betekent zo snel mogelijk nadat mensen in de gemeente aankomen de tijd nemen om mensen goed te leren kennen: hun behoeften, wat zij nodig hebben, hun wensen en ambities. Om vervolgens echt naast mensen te kunnen gaan staan, informatie over het meedoen-aanbod en de mogelijkheden in de stad te ontsluiten en mensen hier, met de mogelijkheid om te versnellen of te vertragen wanneer dat voor hen werkt, door heen te laten bewegen. Deze persoonsgerichte aanpak kan er in de praktijk als volgt uitzien.

Startgesprek, een duidelijk aanspreekpunt voor meedoen en passende ondersteuning

Met elke nieuwkomer die in de gemeente komt wonen wordt een **startgesprek** uitgevoerd waarin een check wordt gedaan op de **randvoorwaarden voor meedoen** en de **behoeften en interesses rondom meedoen** worden besproken. Waar wil iemand naar toe werken? En welke stappen kan diegene zetten om daar te komen? Mensen hebben **een duidelijk aanspreekpunt om naartoe te komen voor nieuwe vragen of aanvullende ondersteuning om het meedoen-aanbod te navigeren** wanneer zij dat nodig hebben. Ondersteuning wordt op zo'n manier georganiseerd dat het past bij de persoonlijke behoeften.

Zachte landing en onboarding programma

Er wordt ingezet op een **zachte landing** waarin de tijd wordt genomen om vertrouwen op te bouwen en mensen goed te leren kennen. Als onderdeel van de zachte landing wordt waar nodig en mogelijk ondersteund in het creëren van een stabiele basis (bijvoorbeeld: toegang tot de juiste informatie en toegang tot zorg). Ook vindt er een **onboarding programma** plaats waarin de nieuwkomer Arnhem leert kennen, eerste sociale contacten opbouwt, begint met het leren van de taal en meedoet via (vrijwilligers)werk.

Inleiding

De Arnhemse ambitie is dat alle nieuwkomers vanaf dag één volwaardig mee kunnen doen in de samenleving. Dit rapport biedt een advies voor het organiseren van doorlopende lijn. Met het doel dat mensen zo snel mogelijk volwaardig en gelijkwaardig meedoen in de lokale samenleving, zich thuis voelen, zich verbonden voelen met andere inwoners van de gemeenten en zelf- en samenredzaam kunnen samenleven. Het advies in dit rapport is in de kern een iteratieve aanpak gebaseerd op een stevige samenwerking tussen de gemeente Arnhem, het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) en andere stakeholders. In deze aanpak staat het perspectief van nieuwkomers zelf centraal: mensen kunnen vanuit hun mogelijkheden en ambities op hun eigen tempo door het meedoen-aanbod bewegen, met de juiste ondersteuning.

Context en achtergrond van de opdracht

Verreweg het grootste deel van mensen dat asiel aanvraagt, wil en kan zo snel mogelijk meedoen in Nederland. Daarvoor is toegang nodig: toegang tot de arbeidsmarkt, toegang tot Nederlandse mensen, toegang tot taal op de werkvloer en in de samenleving.

De gemeente Arnhem heeft zichzelf gepositioneerd als een gastvrije stad die mensen die gevlucht zijn, ongeacht hun status, ruimhartig opvangt en hen een toekomstperspectief biedt. Ondanks onzekerheid over de Spreidingswet kiest de gemeente Arnhem voor een toekomstbestendige asielopvang. Zo maakte de gemeente afspraken met het COA voor 1.700 permanente opvangplekken en zal de gemeente zelf nog eens 300 plekken organiseren. Het doel is dat de nieuwe inwoners die hier opgevangen gaan worden, vanaf dag één mee kunnen doen in de Arnhemse samenleving. De gemeente voert hierop de regie.

Om deze ambitie te realiseren, is een doorgaande lijn essentieel. Dit houdt in dat er vanaf de eerste dag een geïntegreerd proces van integratie, participatie en opvang wordt geborgd. Daarbij wordt rekening gehouden met de behoeften van zowel nieuwkomers als andere Arnhemmers. De aanpak vereist nauwe samenwerking tussen de gemeente (waaronder Bureau Nieuwkomers), ketenpartners zoals het COA en andere stakeholders.

Dit rapport biedt handvatten om de ambitie te vertalen naar een concrete en werkbare aanpak. Het advies is gebaseerd op inzichten uit onderzoek en praktijkervaringen², houdt rekening met het al aanwezige aanbod in de stad en geeft richting aan hoe Arnhem een voorlopersrol kan vervullen in het realiseren van 'meedoen vanaf dag één'.

² Voor een uitgebreide toelichting op de onderzoeksmethodiek en het analytische framework, zie bijlage A.

Ambitie van de gemeente Arnhem

De ambitie van de gemeente Arnhem luidt: **Arnhem is een gastvrije stad die vluchtelingen, ongeacht de status, ruimhartig opvangt en aan hen een toekomstperspectief biedt. Nieuwkomers in de gemeente Arnhem kunnen vanaf dag één volwaardig meedoen in de gemeente.**³

Daarbij is kenmerkend voor de Arnhemse ambitie dat:

- het Arnhemse beleid gastvrij, ruimhartig en toekomstbestendig is.
- de gemeente regie heeft om mensen die gevlucht zijn vanaf de eerste dag mee te laten meedoen in de Arnhemse samenleving.
- de gemeente ervoor zorgt dat er een doorgaande lijn geborgd wordt van het proces van integratie, participatie tot huisvesting in Arnhem en de inburgering.
- er effectief samengewerkt wordt met ketenpartners.
- er rekening wordt gehouden met de behoeften van de wijk.
- er ingezet wordt op zelf- en samenredzaam zijn.

Dit alles wordt samengevat met de drie pijlers: samen wonen, samen leren en samen leven.

De context die Arnhem heeft gecreëerd is kansrijk. Zo zien we dat het draagvlak voor de Arnhemse ambitie en de uitvoering hiervan groot is. Er zijn sterke banden met Arnhemse stakeholders die zich betrokken voelen bij de Arnhemse ambitie en gericht zijn op samenwerking. De ambitie wordt gezien als een gezamenlijke uitdaging. Ook de samenwerking tussen de gemeente Arnhem en het COA en de overeenkomst die is gesloten als startpunt om samen aan de ambitie te kunnen werken, schept een kansrijke context.

Op dit moment zet de gemeente al veel verschillende stappen die bijdragen aan het verwezenlijken van de ambitie. Er is in Arnhem al volop beweging en energie. Voorbeelden van bestaande ontwikkelingen zijn:

- Een pilot voor toeleiding naar werk vanuit het azc.
- Een programmeur die verantwoordelijk wordt voor de organisatie en toegankelijkheid van het aanbod vanaf dag één.
- Een intake partner die kort na aankomst in de gemeente intakegesprekken gaat voeren met mensen die nieuw zijn.
- Een centrale ontmoetingsplek in de stad voor het verzamelen van meedoen-aanbod en het actief betrekken van bestaande ontmoetingsplekken op wijkniveau.

³ De ambitie van de gemeente Arnhem geldt voor alle groepen nieuwkomers. In dit onderzoek en deze advisering hebben wij ons gericht op asielzoekers en statushouders. In bijlage B zijn een aantal extra inzichten opgenomen specifiek voor Oekraïense ontheemden en mensen die ongedocumenteerd zijn.

Leeswijzer

Dit adviesrapport is als volgt opgebouwd:

- We starten met een weergave van de belangrijkste kerninzichten en adviezen. Hierbij presenteren we een praktische roadmap met stappen die gezet kunnen worden om de aanpak iteratief en met tussentijdse evaluatie, door zowel nieuwkomers als stakeholders, vorm te geven.
- Vervolgens gaan we dieper in op zeven focusgebieden die in de Arnhemse context belangrijk zijn om direct meedoen te kunnen realiseren. We kleuren deze focusgebieden in met opbrengsten vanuit onze gesprekken met Arnhemse nieuwkomers en stakeholders en combineren deze met praktische adviezen.
- Tot slot presenteren we een uitwerking van een aanpak voor de organisatie van het Arnhemse aanbod in een doorlopende lijn. Hierin ligt de focus op meedoen op een manier die passend is voor het individu en het organiseren van een zachte landing.
- In bijlage A geven we een uitgebreide toelichting op de onderzoeksopzet, de onderzoeksmethoden en het analytisch framework dat in dit onderzoek gebruikt is.
- In bijlage B presenteren we eerste inzichten voor twee groepen die voor nu buiten de scope van het onderzoek vielen, maar waarvoor de ambitie van de gemeente Arnhem wel geldt: Oekraïense ontheemden en mensen die ongedocumenteerd zijn.

1. Kerninzichten en adviezen

Voor het organiseren van meedoen vanaf dag één is het zinvol om een onderscheid te maken tussen randvoorwaarden voor meedoen en meedoen-indicatoren.⁴

Randvoorwaarden zoals stabiliteit, veiligheid, toegang tot zorg en duidelijke informatie vormen de basis. Meedoen-indicatoren zoals werk, taal en sociale contacten bouwen hierop voort. De inzichten uit dit hoofdstuk zijn gebaseerd op gesprekken met nieuwkomers, beleidsmakers en stakeholders, aangevuld met praktische voorbeelden uit Arnhem. De belangrijkste aanbeveling is om een flexibele, iteratieve aanpak uit te werken die aansluit op de behoeften van nieuwkomers zelf en gebaseerd is op een integrale samenwerking tussen gemeente, COA en andere stakeholders.

De rol van randvoorwaarden en meedoen-indicatoren

Randvoorwaarden voor meedoen

In de ambitie van de gemeente Arnhem ligt de nadruk op meedoen. Het is belangrijk om gelijktijdig in de gaten te houden of er binnen de gemeente de juiste randvoorwaarden aanwezig zijn om meedoen mogelijk te maken. Uit gesprekken met de gemeente, stakeholders en Arnhemse nieuwkomers, is een vijftal randvoorwaarden geïdentificeerd:

1. Toegang tot de juiste informatie en een duidelijk overzicht van het aanbod.
2. Een stabiele en veilige basis.
3. Opvang die georganiseerd is op een manier die ondersteunend is aan meedoen.
4. Gezondheid en toegang tot de (mentale) gezondheidszorg.
5. Toegang tot passend transport om je door Arnhem en de regio te verplaatsen.

Meedoen indicatoren

In aanvulling op de randvoorwaarden, zijn er vijf leefgebieden die door de gemeente, stakeholders en nieuwkomers zelf het meest genoemd worden om antwoord te geven op de vraag: wat betekent het om mee te doen? We verwijzen naar deze leefgebieden als meedoen-indicatoren.

1. Werk en inkomen: meedoen door werk of vrijwilligerswerk.
2. Onderwijs: de mogelijkheid om passend onderwijs te volgen.
3. Vrije tijd: toegang tot vrijetijdsactiviteiten zoals sport of culturele activiteiten.
4. Taal: de mogelijkheid om Nederlands te leren en te oefenen in de praktijk.
5. Sociale bruggen: verbinding en ontmoeting met andere Arnhemmers.

⁴ Voor een uitgebreidere toelichting op het gebruikte model bij het analyseren van de data en het onderscheiden van verschillende indicatoren zie: *het 14 indicatoren model* en de toelichting in Bijlage A.

Aanbevelingen voor de organisatie van het aanbod

Inzicht in de randvoorwaardelijke behoeften en meedoen-indicatoren, werkt op de volgende manieren door in de organisatie van het aanbod:

- Realiseer de randvoorwaarden voor meedoen door het ontsluiten van bestaand aanbod, bijvoorbeeld als het gaat om laagdrempelige toegang tot gezondheidszorg.
- Zorg voor een warm welkom en een zachte landing. De manier waarop mensen ontvangen, begeleid en gezien worden vanaf het begin biedt een gevoel van stabiliteit en veiligheid. Hierdoor weten mensen dat ze goed in beeld zijn en het snel duidelijk is als er iets nodig is.
- Realiseer randvoorwaarden door het toegankelijk maken van de juiste informatie. Dit helpt mensen om de stad, het aanbod en de mogelijke begeleiding te navigeren.
- Randvoorwaarden gelden niet specifiek voor mensen die nieuw zijn, maar gaan vaak over basisbehoeften die binnen de gehele lokale samenleving bestaan. Leg bij het organiseren van het aanbod daarom de link met andere beleidsafdelingen binnen de gemeente die dit aanbod organiseren voor kwetsbare groepen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan ambulante begeleiding bij het realiseren van toegang tot de juiste zorg.
- Onthoud daarbij wel dat er soms een extra stap nodig is om regulier aanbod toegankelijk te maken voor mensen die nieuw zijn. Bijvoorbeeld door het inzetten van sleutelpersonen, cultuursensitieve informatievoorziening en de mogelijkheid om het verhaal in de eigen taal te doen. De gemeente kan hier niet altijd invloed op uitoefenen (bijvoorbeeld de werkpraktijk van een huisarts), maar kan wel samenwerken met maatschappelijke organisaties die kennis hebben over het zorgsysteem en dit op een cultuursensitieve, laagdrempelige manier kunnen delen.
- Kies strategische locaties voor het aanbod. Organiseer randvoorwaardelijk aanbod, zoals de toegang tot zorg en de juiste informatie zo dicht mogelijk bij de mensen (bijvoorbeeld op wijkniveau). Organiseer het meedoen-aanbod op verschillende plekken in de stad waar mensen makkelijk naar toe kunnen komen, zodat zij de stad leren kennen.

Uitdagingen voor de organisatie van de doorlopende lijn

Vanuit het onderzoek identificeren we een zestal uitdagingen voor het organiseren van meedoen in een doorgaande lijn in Arnhem. Deze combineren we in deze sectie met concrete aanbevelingen per uitdaging.

1. Er is heel veel aanbod, maar dit kan meer gestroomlijnd worden.

In Arnhem wordt op bijna elke indicator die relevant is om mee te kunnen doen aanbod georganiseerd. Er valt veel te winnen in het stroomlijnen van dit aanbod. Zowel bij de gemeente zelf als bij stakeholders en Arnhemse nieuwkomers, bestaat de behoefte aan een duidelijk overzicht van het Arnhemse aanbod: wie doet wat en wanneer?

Aanbevelingen en kansen

- Zet de ambitie om naar een duidelijk beleidskader. Dat maakt het mogelijk om opgavegericht te werken en het aanbod en losse projecten meer te stroomlijnen richting het gezamenlijke doel.
- De gemeente speelt al in op de behoefte aan overzicht, door het uitwerken van een sociale kaart en een klantreis.
- De gemeente brengt Arnhemse stakeholders al regelmatig samen. Een concreet beleidskader en uitvoeringsplan kunnen dienen als leidraad voor de stakeholder bijeenkomsten om steeds gezamenlijk te evalueren waar zij staan ten opzichte van het gestelde doel.

2. Herzie de timing van het aanbod vanuit de kennis over wat er nodig is om direct mee te doen.

Uit het onderzoek komen een aantal voorbeelden naar voren van aanbod dat op dit moment pas beschikbaar is als mensen een verblijfsstatus hebben. Het zou kansrijk zijn om dit al vanaf dag één beschikbaar te maken om meedoen te bevorderen. Bijvoorbeeld:

- ❖ Activiteiten gericht op het leren kennen Arnhemse wijken
- ❖ Toegang tot het formele taalaanbod.
- ❖ Delen van de maatschappelijke begeleiding van VluchtelingenWerk Nederland (VWN), die gericht zijn op het opbouwen van een sociaal netwerk en vrijetijdsactiviteiten.
- ❖ Ambulante begeleiding bij zorgvragen om de toegang tot zorg te realiseren.

Aanbevelingen en kansen

- Voor de programmeur die verantwoordelijk gaat worden voor het organiseren van het aanbod, zou het goed zijn om de volgende vraag mee te nemen: is het bestaande aanbod nu toegankelijk op een tijd die passend is bij de reis die nieuwkomers afleggen binnen de gemeente?

3. Het doorbreken van schotten

Op dit moment heeft niet altijd iedereen toegang tot het op dat moment meest passende aanbod, door de manier waarop dit aanbod gefinancierd wordt. Een voorbeeld is iemand die binnen de Z-route inburgert en het bijbehorende participatieprogramma volgt, maar eigenlijk al richting activerend werk zou kunnen voor snellere toetreding tot de arbeidsmarkt. Op dit moment kan dat pas zodra het ingekochte participatieprogramma is afgerond, omdat de begeleiding anders vanuit twee verschillende bronnen betaald wordt.

Aanbevelingen en kansen

- Organiseer het aanbod (en de financiering daarvan) op basis van behoeften in plaats van juridische status en maak het zo breed mogelijk toegankelijk voor alle doelgroepen, voor zover mogelijk binnen bestaande wettelijke kaders.

4. Uitbreiding van aanbod naar andere groepen

Naast het doorbreken van schotten is het ook interessant om na te gaan welk bestaand aanbod uitgebreid kan worden naar andere groepen. Kijkend naar het aanbod valt op, dat de partners die aanbod organiseren voor inburgeraars, weinig actief zijn voor mensen die nog bezig zijn met de asielprocedure, terwijl dit aanbod voor hen al wel relevant zou kunnen zijn (zie: *timing van aanbod*). Dit geldt ook voor het toegankelijk maken van bestaand aanbod voor mensen uit Oekraïne en mensen die ongedocumenteerd zijn.⁵

Aanbevelingen en kansen

- Uit de gesprekken met stakeholders blijkt dat zij erg bereid zijn om hun aanbod uit te breiden naar andere groepen.
- Het in kaart brengen van welk aanbod wanneer en voor wie beschikbaar zou moeten zijn en wat dit betekent voor de uitbreiding van het aanbod van verschillende stakeholders die hier een rol in kunnen spelen, zou een goed onderwerp zijn voor een volgende stakeholderbijeenkomst.

5. De stap van het azc naar de stad

Uit gesprekken met stakeholders in de stad, het COA en Arnhemse nieuwkomers blijkt dat de stap van meedoen in en rondom de opvang naar meedoen in andere delen van de stad, als een uitdaging wordt ervaren voor een deel van de mensen dat op de opvang woont.

⁵ In bijlage B presenteren we eerste inzichten voor twee groepen die voor nu buiten de scope van het onderzoek vielen, maar waarvoor de ambitie van de gemeente Arnhem wel geldt: Oekraïense ontheemden en mensen die ongedocumenteerd zijn.

Aanbevelingen en kansen

- Zet buddies in die begeleiden bij het verkennen van de stad of organiseer gezamenlijke activiteiten die vanuit het azc richting de rest van de stad gaan.
- De ontwikkelingen rondom het aanstellen van een intake partner en een programmeur, zijn grote kansen om deze stap te faciliteren en minder groot te maken.
- Zet voor mensen in het azc al actiever in op het opbouwen van gelijkwaardige sociale contacten met gevestigde Arnhemmers. Bijvoorbeeld door activiteiten op wijkniveau te organiseren waar mensen samengebracht worden met een gedeeld doel, zoals samen sporten, een taal leren of een culturele activiteit ondernemen.
- Maak het meedoen-aanbod ook op wijkniveau, dicht bij de mensen, toegankelijk. Vanuit een vertrouwde plek dichtbij, wordt het gemakkelijker om (gezamenlijk) een stap naar nog onbekende plekken te maken.
- In Arnhem wordt er rondom de opvanglocaties aan de Rijnkade veel georganiseerd, zoals het community café en de sportboulevard. Dit soort meedoen-aanbod dicht bij de locatie, wordt door mensen als positief ervaren en kan ook dienen als "springplank" naar het aanbod in de stad.

6. Wat betekent direct meedoen voor de verplichtingen tijdens de inburgering?

Als mensen vanaf dag één mee gaan doen, ook voordat zij een status hebben, roept dit de vraag op of de verplichtingen binnen de inburgering nog op eenzelfde manier toegevoegde waarde hebben, bijvoorbeeld als het gaat om participatie en het leren kennen van de lokale samenleving.

Aanbevelingen en kansen

- Het is belangrijk om de inzichten vanuit de praktijkervaring met de doorlopende lijn en vroege start, ook mee te nemen in het evalueren van het inburgeringsaanbod en de verplichtingen die hierbij horen, met het doel om de inburgering deel te laten zijn van de doorlopende lijn.

Belangrijkste aanbevelingen voor de organisatie van een doorlopende lijn

Wij adviseren om direct meedoen vanaf dag één te organiseren vanuit drie uitgangspunten:

1. Het perspectief van de nieuwkomer staat centraal
2. Er is een doorgaande lijn vanaf dag één
3. Het is een iteratieve en lerende aanpak

1. Het perspectief van Arnhemse nieuwkomers staat centraal

Neem het perspectief van nieuwkomers zelf als uitgangspunt in het proces rondom de inrichting van de aanpak maar ook in de inhoud:

- De behoefte van mensen zelf is leidend in het doorlopen van de doorgaande lijn: mensen bepalen hun eigen tempo en kunnen versnellen of vertragen waar nodig.
- Mensen die nieuw zijn weten zelf wat het beste voor hen werkt. We adviseren daarom om de aanpak voor de doorlopende lijn in cocreatie met nieuwkomers verder uit te werken en ook tussentijds met nieuwkomers zelf te evalueren. Dit zou bijvoorbeeld ingebouwd kunnen worden door het instellen van een expertpool (zie *tekstblok*) die met gemeente Arnhem en stakeholders meedenkt of door andere vormen van medezeggenschap te organiseren.

Tekstblok: De expertpool

Een expertpool is een participatieve onderzoeksmethode waarbij mensen met ervaring met een bepaald thema (de experts) op een narratieve, inhoudelijke en cultuursensitieve manier hun eigen ervaringen en die van hun gemeenschap kunnen delen.

Om een expertpool op een goede manier te (kunnen blijven) inzetten zijn er een paar randvoorwaarden:

- Er moet iemand zijn vanuit de gemeente die de verantwoordelijkheid draagt voor de begeleiding van de expertpool. Deze persoon wordt getraind in de methodiek en moet hier ook tijd en ruimte voor hebben in de dagelijkse werkzaamheden.
- Experts ontvangen een financiële vergoeding voor hun tijd. Dat kan verschillende vormen aannemen zoals een vrijwilligersvergoeding of cadeaubonnen.
- Community building is een belangrijk aspect van de expertpoolmethodiek, wij organiseren dit onder andere door met elkaar te eten voor of na expertpoolsessies.
- Het is belangrijk dat het duidelijk is wat voor rol de expertpool speelt in de processen waar zij aan deelnemen en dat er verantwoording wordt afgelegd over wat er met de opbrengsten vanuit de expertpool gebeurt.

2. Doorgaande lijn vanaf dag één

De volgende concrete adviezen kunnen ingezet worden om de aanpak voor een doorgaande lijn vanaf dag één te realiseren.

- De ambitie en specifiek het doel dat de gemeente Arnhem verbindt aan het meedoen vanaf dag één, uitwerken in een helder beleidskader om hier daarna een meetbaar uitvoeringsplan onder te kunnen hangen. Een duidelijk beleidskader met de visie van de gemeente Arnhem, waar mensen binnen de gemeenten maar ook stakeholders op terug kunnen vallen, draagt bij aan meer overeenstemming over

hetgeen waar gezamenlijk naartoe gewerkt wordt en maakt het mogelijk om opgavegericht te werken.

- Een goed op elkaar afgestemde samenwerking tussen de gemeente Arnhem (waaronder Bureau Nieuwkomers), COA en de intake partner.
- Gesprek met COA en gemeente Arnhem over de praktische uitwerking van de samenwerkingsovereenkomst. Er is een check nodig op het gedeelde beeld van wat meedoen betekent en wie hiervoor welke verantwoordelijkheden draagt.
- Verdere uitwerking van het meedoen-aanbod, waarbij de inzichten van wat er nodig is om mee te doen (randvoorwaarden en meedoen-indicatoren) meegenomen worden.
- Een warme overdracht van dossiers van bewoners van het COA naar de gemeente Arnhem (specifiek Bureau Nieuwkomers) wanneer zij een verblijfsvergunning krijgen.
- Maak gebruik van de in Arnhem al aanwezige kracht en aanbod van buurthuizen en wijkcentra door bestaande activiteiten toegankelijk te maken en te zien als kans om mensen samen te brengen.
- Voor het aanbod voor de randvoorwaarden van meedoen, zoals de toegang tot zorg, is het belangrijk dat dit zo dicht mogelijk bij de mensen georganiseerd wordt. Voor meedoen-aanbod kan het voor sommige mensen juist goed werken om naar een centrale plek in de stad te moeten komen, omdat dit hen uitnodigt om de stad beter te leren kennen. Voor mensen waarvoor de stap van het azc naar de rest van de gemeente nog als groot voelt, is het echter een goed idee om het meedoen-aanbod ook op wijkniveau aanwezig te laten zijn, zodat mensen die dit nodig hebben begeleid kunnen worden bij het maken van deze stap.

3. Iteratieve en lerende aanpak

Met de uitvoering van deze ambitie gaat de gemeente dingen doen die nieuw zijn. Het belangrijkste advies is daarom:

- Steek de aanpak iteratief en lerend in, met voldoende tijd om tussentijds te evalueren en bij te sturen. In plaats van vooraf een heel systeem op te tuigen, raden wij aan om de aanpak stap voor stap te ontwikkelen en voldoende ruimte in te bouwen om tussentijdse lessen te verwerken.

De aanpak kan iteratief ingestoken worden door te beginnen met een pilot, waarbij bijvoorbeeld 60 mensen vanuit het azc, geselecteerd met aandacht voor diversiteit in behoeften (zoals variatie in genderidentiteit, leeftijdsverschillen en mensen die theoretisch opgeleid zijn en mensen die praktisch opgeleid zijn) begeleid worden door de doorgaande lijn.

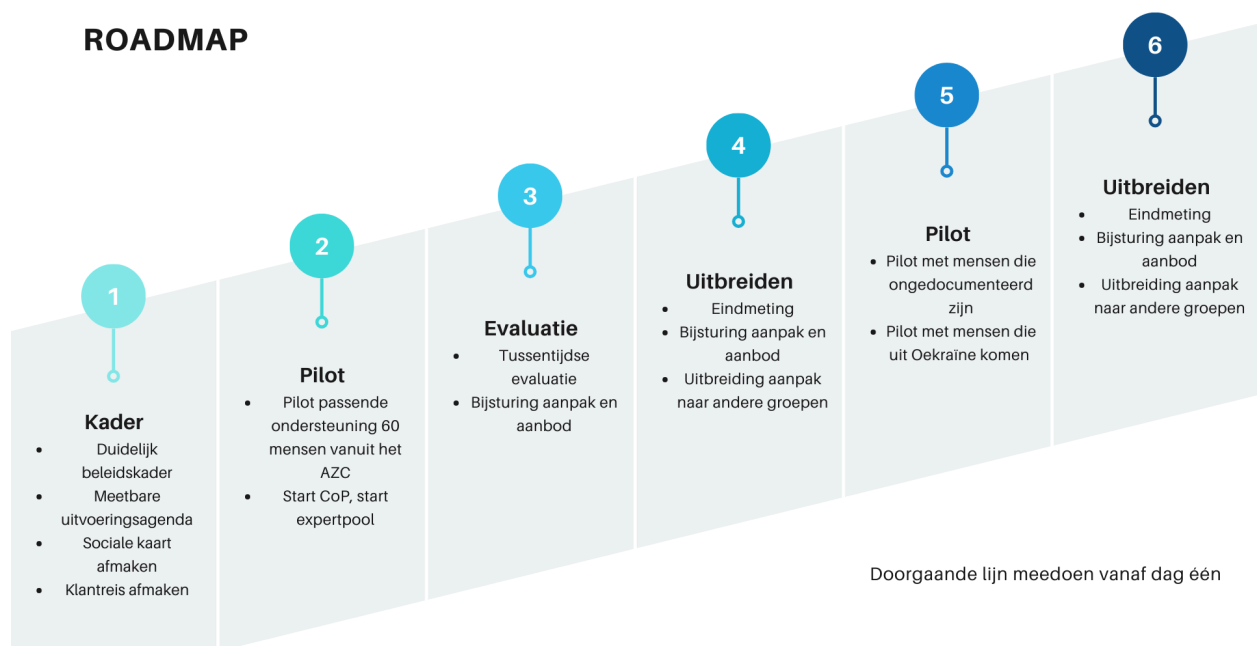
- Resultaten worden regelmatig gemonitord en er wordt gezamenlijk (met nieuwkomers zelf en met stakeholders) geleerd van ervaringen om de aanpak bij te stellen. Een van de manieren om dit gezamenlijk leren vorm te geven is door het starten van een *Community of Practice* (zie tekstblok).
- Nadat eerste lessen geleerd zijn, kan de aanpak ook uitgetoetst worden met andere groepen, zoals mensen die ongedocumenteerd zijn en mensen uit Oekraïne. Ook kan er een inhaalslag gemaakt worden door deze begeleiding ook in te zetten voor mensen die al langer in het azc wonen.

Tekstblok 4: Community of Practice (CoP)

Een CoP is een effectieve werkwijze om samen met een groep individuen of vertegenwoordigers van organisaties te leren en ontwikkelen. Dit is bij uitstek fijn in een context waarin de weg naar een doel nog onduidelijk is, waar innovatie nodig is, en waar je elkaar nodig hebt om een resultaat te bereiken. Wij stellen daarom voor om een CoP op te richten met partners die nodig zijn voor een doorgaande lijn vanaf dag één. Een plek waar je eens in de zoveel tijd (bijvoorbeeld elke 8 weken) samenkomt om concrete vraagstukken uit de praktijk te ontleden, bespreken en na te denken welke vervolgacties nodig zijn om het gezamenlijke doel te bereiken.

Dit zou een manier kunnen zijn om de al bestaande periodieke stakeholderbijeenkomsten die vanuit de gemeente georganiseerd worden, op een lerende manier vorm te geven. De ontwerpessie die als onderdeel van dit onderzoek georganiseerd is, zou gezien kunnen worden als startpunt van de CoP. Iemand vanuit de gemeente zou de verantwoordelijkheid kunnen dragen voor de CoP en getraind kunnen worden in de rol van facilitator. Je kunt ook overwegen om een extern iemand aan te trekken als facilitator, met oog op onafhankelijkheid.

Een *roadmap* van een iteratieve aanpak in Arnhem zou er als volgt uit kunnen zien:



Onbeantwoorde vragen en uitdagingen

Er zijn een aantal onbeantwoorde vragen en uitdagingen die belangrijk zijn om hier te benoemen als kanttekening en als uitnodiging om verder te onderzoeken:

1. **Capaciteit van het aanbod:** Hoewel de meeste aanbieders die wij hebben gesproken aangeven dat ze hun aanbod graag zouden uitbreiden naar andere groepen, hebben we nog geen duidelijk beeld van hoeveel mensen de aanbieders daadwerkelijk kunnen ondersteunen.
2. **Budgetverdeling:** Hoe verdeel je het budget over verschillende typen aanbod, bijvoorbeeld onder het aanbod gericht op stabilisatie en randvoorwaarden (de zachte landing) en het meedoen-aanbod? Er zal, nadat de aanpak een paar keer is geprobeerd, een duidelijker beeld ontstaan van wat er nodig is gebaseerd op de eerdere ervaringen.
3. **Bekostiging van aanbieders:** Een uitdaging in het realiseren van een aanpak waarbij mensen zelf leidend zijn, in wat zij nodig hebben en het tempo waarin zij dit doorlopen, is hoe de bekostiging van de aanbieders het best geregeld kan worden op een manier waarbij het voor aanbieders ook haalbaar blijft om hun aanbod te organiseren. Een vraag die hierbij gesteld kan worden is: worden aanbieders betaald per persoon, activiteit of klas?
4. **Verblijf in Arnhem:** Het is op dit moment nog onduidelijk wat de verhouding is tussen nieuwkomers die in Arnhem blijven wonen en degenen die doorstromen naar andere gemeenten. Dit is een interessante vraag om verder te onderzoeken.

2. Focusgebieden meedoen vanaf dag één

Dit hoofdstuk gaat dieper in op vijf met de gemeente uitgekozen focusgebieden: rechten en verantwoordelijkheden, de toegang tot zorg, werk en inkomen, taal en sociale bruggen. In een ontwerpssessie met Arnhemse stakeholders, zijn voor deze focusgebieden eerste concrete ideeën uitgewerkt. Wij voegen hier nog twee thema's aan toe die vanuit gesprekken met stakeholders en nieuwkomers als randvoorwaardelijk voor meedoen zijn aangemerkt: toegang tot transport en een stabiele en veilige basis. Per thema worden de huidige situatie, uitdagingen en concrete aanbevelingen besproken. Ook benoemen we per thema het idee dat uit de ontwerpssessie naar voren kwam en de manier waarop het thema aansluit bij de al bestaande ontwikkelingen in Arnhem.

Rechten en verantwoordelijkheden

Om mee te kunnen doen, hebben mensen toegang nodig tot de juiste informatie over hun rechten en verantwoordelijkheden en een duidelijk overzicht van het aanbod: wat wordt waar en voor wie aangeboden? Goede, op vertrouwen gebaseerde verbindingen tussen nieuwkomers en de gemeente, het COA en andere betrokken stakeholders is hiervoor essentieel.

Belangrijkste obstakels

- Uit het onderzoek in Arnhem blijkt dat de gemeente, stakeholders uit het veld en Arnhemse nieuwkomers behoefte hebben aan een duidelijk(er) overzicht van het bestaande aanbod in Arnhem en informatieverstrekking hierover.

Aanbevelingen:

- Zorg dat informatie aansluit bij de leefwereld van nieuwkomers. Dit kan bijvoorbeeld met een co-creatieproces waarbij nieuwkomers actief betrokken zijn in het ontwerpen van informatie en voorlichtingsmateriaal.
- Zet sleutelpersonen of informele community leiders in om informatie over te brengen op een manier die aansluit bij de leefwereld van nieuwkomers.
- Stel informatie op meerdere momenten (indien mogelijk doorlopend) beschikbaar en breng deze op verschillende momenten onder de aandacht (timing).
- Stel informatie op wijkniveau beschikbaar op bestaande ontmoetingsplekken, zoals opvanglocaties en wijkcentra.

Idee uit de ontwerpssessie: Meedoen-app. Ontwikkel een digitale tool waar mensen het aanbod in de gemeente kunnen inzien en zich ook voor activiteiten kunnen aanmelden.

Sluit aan bij de volgende bestaande ontwikkelingen in Arnhem:

- Maken sociale kaart
- Maken klantreis
- Nadenken over het organiseren van een warm welkom
- Fysieke ontmoetingsplekken op centraal niveau en op wijkniveau

Een stabiele en veilige basis

Mensen hebben baat bij een gevoel van stabiliteit in hun leven, zoals een stabiele routine in hun werk, opleiding, leefomstandigheden en toegang tot diensten. Dingen die bijdragen aan een stabiele basis zijn het krijgen van een permanente verblijfsstatus, weten dat je langer op dezelfde plek kunt blijven wonen of het krijgen van een vast arbeidscontract. Stabiliteit en veiligheid zijn randvoorwaardelijk voor meedoen. De volgende quote uit de gesprekken met nieuwkomers is hierbij illustrerend: *“Je moet stabiliteit voelen en voelen dat je veilig bent. Je hebt een plek nodig waar je veilig en stabiel kan zijn. Als je dat voelt, kun je vanuit daar alles doen. Stabiliteit betekent alles voor mij, omdat het echt de basis is. De reden dat veel mensen hun land hebben verlaten is, omdat ze deze stabiliteit niet voelen. Vanuit een positie van instabiliteit kun je geen dingen starten.”*

Belangrijkste obstakels:

- Veranderingen zoals verhuizingen van het ene naar het andere azc, het veranderen van de school van de kinderen en onzekerheid over het toekomstperspectief zijn dingen die een gevoel van instabiliteit veroorzaken, dat meedoen lastiger maakt

Aanbevelingen

- Het lastige aan stabiliteit als randvoorwaarde is dat een deel van de factoren die instabiliteit veroorzaken buiten de macht van de gemeente Arnhem liggen. Zoals informatie over de statusverlening en verhuizingen. Hier is het zaak om binnen de onzekerheid die er is, toch een basis te creëren die zo stabiel mogelijk is, door extra onzekere factoren te beperken en heldere informatie te delen.
- Het gevoel van stabiliteit hangt in veel gevallen ook samen met toegang tot de juiste informatie. Zo geven Arnhemse nieuwkomers aan dat de ondoorzichtigheid van het huisvestingsproces (wie krijgt wanneer een woning toegewezen), bijdraagt aan een gevoel van instabiliteit. Dit obstakel gaat niet over het krijgen van een huis binnen een bepaalde tijd, maar over de *onduidelijkheid over het proces* dat leidt tot een gevoel van instabiliteit. De oplossing ligt in informatievoorziening.

- Het is belangrijk om behalve praktische veiligheid, zoals brandveiligheid en het voorkomen van incidenten, ook na te denken over *sociale veiligheid*. Inzetten op het opbouwen van sociale netwerken kan hieraan bijdragen, zowel voor mensen die nog in de opvang wonen als mensen die al een woning hebben. Voor specifieke groepen zoals vrouwen, mensen vanuit de LHBTIQ+ gemeenschap en jongeren, is sociale veiligheid een belangrijk thema. Voor deze groepen blijkt dat sterke verbindingen met mensen met een gedeelde identiteit bijdragen aan hun gevoel van veiligheid. In onze gesprekken met nieuwkomers, gaf een aantal vrouwen bijvoorbeeld aan graag meer specifiek aanbod te willen zien om te connecten met andere vrouwen.

Idee uit de ontwerpsessie: Dit onderwerp is niet besproken in de ontwerpsessie.

Sluit aan bij:

- Het organiseren van een warm welkom.

Toegang tot passend transport

Transport en de mogelijkheid om je door de stad en regio te bewegen, wordt door Arnhemse nieuwkomers aangemerkt als randvoorwaarde voor meedoen. Toegang tot passend transport draagt bij aan de mogelijkheid om connecties te maken, maar ook aan de mogelijkheid om zelf op zoek te gaan naar werk en daarvoor plekken te bezoeken. Een van de mensen die wij spraken geeft hierbij een voorbeeld: *“Ons wekelijkse budget is 14 euro, dit is een beperking, omdat je middelen nodig hebt om je te verplaatsen. Ik kan niet betalen voor de bus om vrienden te zien of ergens anders heen te gaan. Alleen als je een afspraak hebt met de IND, een advocaat of het ziekenhuis worden transportkosten vergoed. Hoe kan ik communiceren en vrienden maken als ik niet kan reizen?”*

Belangrijkste obstakels

- De beperkte toegang tot openbaar vervoer (vanwege de kosten) wordt door de deelnemers die nog bezig zijn met de asielprocedure benoemd als belangrijk obstakel om mee te kunnen doen.

Aanbevelingen

- Aanbod moet niet alleen toegankelijk en bekend zijn, maar ook bereikbaar. Twee manieren om mensen hierin te ondersteunen in de Arnhemse context:
- ◆ Het beschikbaar maken van de Gelrepas voor mensen die nog geen status hebben gekregen.

- ◆ Voor mensen die aan Arnhem gekoppeld zijn is er een regeling die hen fietsen ter beschikking stelt. Dit zou uitgebreid kunnen worden naar mensen die (nog) niet aan Arnhem gekoppeld zijn om onafhankelijkheid en mobiliteit ook bij deze groep te stimuleren.

Idee uit de ontwerpsessie: Dit onderwerp is niet besproken in de ontwerpsessie.

Sluit aan bij:

- Fysieke ontmoetingsplekken op wijkniveau om informatie en aanbod laagdrempeliger toegankelijk te maken.

Toegang tot zorg

Nieuwkomers ervaren moeilijkheden bij het toegang krijgen tot zorg, zoals lange wachttijden, moeite bij het maken van een afspraak met de huisarts en een gebrek aan cultuursensitieve ondersteuning. Mentale gezondheidszorg en activiteiten die inzetten op de preventie van mentale problemen, zijn vaak niet laagdrempelig genoeg beschikbaar. Dit blijkt uit zowel ervaringen van nieuwkomers die we in de context van dit onderzoek gesproken hebben, als uit gesprekken met stakeholders.

Belangrijkste obstakels

- Mensen moeten soms lang wachten voordat ze bij een huisarts terecht kunnen en voelen zich niet altijd serieus genomen door de doktersassistent of bij de GZA.
- Mensen missen soms de kennis over het Nederlandse zorgsysteem waardoor verwachtingen (zoals: direct met een specialist kunnen spreken) niet aansluiten bij de realiteit. Hierdoor raken mensen ontmoedigd en teleurgesteld.
- Er is bij huisartsen en andere zorgaanbieders niet altijd kennis over de mogelijkheid van het inzetten van een kosteloze tolkentelefoon.
- Beperkte financiële middelen maken dat mensen die nog in de opvang wonen niet kiezen voor preventieve zorgartikelen (zoals vitaminen of oogdruppels).
- Stakeholders identificeren een gat in het aanbod als het gaat om laagdrempelige mentale gezondheidszorg. Dit geldt voor alle groepen nieuwkomers, en in het bijzonder voor mensen die ongedocumenteerd zijn. De GGZ geeft hier bijvoorbeeld aan dat zij kunnen inspringen bij acute zorgproblemen, maar dat er een gat valt voor mensen die niet acuut in de problemen zijn en zorg die meer op preventie gericht is.

Aanbevelingen

- Zorg voor een goede inbedding van de stap van zorg via het GZA naar het reguliere zorgsysteem en de lokale zorgpartners. Informeer mensen tijdig over hun eigen rol hierin voor een warme overdracht (zoals het zelf opvragen van patiëntendossiers).
- Werk samen met organisaties die op een cultuursensitieve manier (bijvoorbeeld door de inzet van sleutelpersonen) de brug kunnen slaan tussen het zorgsysteem en mensen die nieuw zijn. Dit zijn mensen die behalve kunnen tolken, ook een culturele vertaalslag kunnen maken, waardoor informatie over het zorgsysteem beter kan landen en gesprekken over passende ondersteuning met meer vertrouwen en begrip gevoerd kunnen worden.
- Investeer in preventieve mentale gezondheidszorg, zoals stressmanagement en groepsondersteuning. Een van de nieuwkomers die wij spraken, reist vanuit Arnhem naar een andere gemeente voor deze ondersteuning: *"Als ik daarheen ga, delen we ervaringen in een groep. Ik vind het leuk omdat je altijd iets leert; het is altijd goed en nuttig. We spraken over veel dingen, zoals hoe je met mensen communiceert, wat je doet als je 's ochtends wakker wordt, welke slechte dingen er die dag zijn gebeurd en drie goede dingen van de dag. Ze helpen je te ontspannen en motivatie te krijgen."*
- Train zorgverleners in het gebruik van tolken en het bieden van cultuursensitieve zorg.
- Organiseer toegang tot zorg zo dicht mogelijk bij mensen, het liefst op wijkniveau. Omdat toegang tot zorg een van de randvoorwaarden voor volwaardig meedoen is, is het belangrijk dat dit zo laagdrempelig mogelijk georganiseerd is. Laagdrempeligheid wordt hierbij gekenmerkt als: in de buurt (nabijheid), vrij toegankelijk (zonder afspraak binnen kunnen lopen) en in de eigen taal (cultuursensitief).

Idee uit de ontwerpessie: Laagdrempelige zorgcafés op wijkniveau, waar mensen op een open spreekuur terechtkunnen met hun vragen en voor doorverwijzing.

Sluit aan bij de volgende bestaande ontwikkelingen in Arnhem:

- Nadenken over het organiseren van een warm welkom
- Fysieke ontmoetingsplekken centraal niveau en wijkniveau

Werk en inkomen

De meeste nieuwkomers willen graag zo snel mogelijk werken om zelfstandig in hun levensonderhoud te voorzien en mee te doen.

Belangrijkste obstakels

- Wachttijden voor het burgerservicenummer (BSN).
- Onzekerheid over verhuizingen: Werkgevers aarzelen om mensen uit een azc aan te nemen vanwege het risico dat deze personen plotseling naar een andere gemeente moeten verhuizen. De inspanningsverplichting die door het COA is aangegaan in de samenwerkingsovereenkomst met de gemeente, die erop gericht is om mensen die gevlucht zijn en in Arnhem opgevangen worden zo veel mogelijk aan Arnhem te koppelen bij de huisvestingstaakstelling, kan dit probleem helpen verminderen. Het is belangrijk om werkgevers hierover goed te informeren en vertrouwen op te bouwen.
- Behoeftte aan bewustzijn over de Tewerkstellingsvergunning (TWV): Uit gesprekken met Arnhemse nieuwkomers blijkt dat werkgevers vaak onvoldoende weten hoe de TWV werkt. Dit vormt een drempel om mensen vanuit een azc in dienst te nemen. Arnhemse nieuwkomers geven aan dat deze informatie effectiever wordt geaccepteerd wanneer deze gedeeld wordt door een formele partij, zoals de gemeente of een organisatie, dan als zij deze zelf met werkgevers delen.

Aanbevelingen

- Organiseer passende begeleiding bij aanvragen van een TWV, zowel voor nieuwkomers als voor werkgevers.⁶
- Bouw een lokaal werkgeversnetwerk dat bereid is om nieuwkomers kansen te bieden op de arbeidsmarkt. Zet een lokale coalitie van werkgevers op die zich specifiek inzet voor het bieden van werk aan bewoners van het azc, hiervoor kan samengewerkt worden met het COA en het Werkgeversservicepunt (WSP).
- De juiste contactpersonen bij het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekering (UWV) en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) kunnen bepaalde processen versnellen.
- Faciliteer de randvoorwaarde transport zodat mensen naar hun werk kunnen reizen.
- Richt een opvanglocatie zo in dat dit betaald werk faciliteert. Behalve de stenen werkelijkheid van de opvanglocatie (zoals: dichtbij of ver weg van de bewoonde wereld) hebben we gezien dat ook de manier waarop opvanglocaties gemanaged worden (betaald) werk kan faciliteren of tegenwerken. Het is daarom belangrijk om je

⁶ Zie bijvoorbeeld de [handreiking](#) die geschreven is n.a.v. het evaluatieonderzoek naar een pilot toeleiding naar werk van Gemeente Almere, Randstad en het COA voor aanvullende aanbevelingen.

af te vragen of de voorzieningen en organisatie binnen de opvanglocatie meedoen faciliteert, bijvoorbeeld:

- ◆ Hoe en wanneer wordt er gegeten? Is dit nog steeds toegankelijk voor mensen die werken?
 - ◆ Wat zijn de openingstijden en wanneer is er begeleiding aanwezig?
 - ◆ Wordt er in de manier waarop de kamers worden ingedeeld rekening gehouden met of mensen werken?⁷
- Zorg voor een goede matcher (bijvoorbeeld bij de meedoenbalie); iemand die zowel de leefwereld van nieuwkomers als van werkgevers begrijpt. Soms kan dit met één persoon, soms kan deze functie in tweeën gesplitst worden.
- Zorg voor een aanspreekpunt dat werkgevers ondersteunt bij vragen en uitdagingen met betrekking tot het werk bieden aan nieuwkomers.⁸
- Wanneer nieuwkomers al vroeg beginnen met werken, heeft dit gevolgen voor hun inburgeringstraject. Het is cruciaal dat het inburgeringsaanbod toegankelijk blijft voor mensen die al een baan hebben. Voorbeelden van hoe dit kan worden gerealiseerd zijn:
- ◆ Het aanbieden van taallessen in de avonduren.
 - ◆ Het faciliteren van online taalcursussen die flexibel te volgen zijn.
- **Idee uit de ontwerpssessie:** Toeleidingsstructuur vanuit een centraal punt: samen met partners het aanbod rondom toeleiding naar werk beter in beeld krijgen.

Sluit aan bij de volgende bestaande ontwikkelingen in Arnhem:

- Pilot toeleiding naar werk vanuit het azc
- intake partner
- Fysieke ontmoetingsplekken op centraal niveau en wijkniveau

Taal

Taal wordt door zowel nieuwkomers en stakeholders die wij in het kader van dit onderzoek gesproken hebben als door de gemeente, gezien als een cruciaal middel voor participatie. Een uitspraak van een van de Arnhemse nieuwkomers die wij spraken illustreert dit als

⁷ We kennen voorbeelden van opvanglocaties waar mensen die werken op dezelfde kamers geplaatst worden, omdat zij hetzelfde dagritme volgen. Terwijl het veel voorkomt dat mensen die nog niet werken juist in de nacht actief bellen en video's kijken.

⁸ Een voorbeeld is gemeente Meierijstad die het zo geregeld hebben dat werkgevers waar mensen vanuit hun opvanglocaties aan de slag zijn, altijd terecht kunnen bij de gemeente/opvang als er iets niet lekker loopt met de medewerker of er specifieke vragen zijn. Zo is er bijvoorbeeld altijd iemand aanwezig op de opvanglocatie tot 22:00, als contactpersoon voor werkgevers. Ze houden de lijntjes kort en denken na vanuit de behoeften van werkgevers.

volgt: “Voor mij is taal het belangrijkste, omdat het een middel is om de verbinding met andere mensen te leggen en elkaar te leren kennen– hiermee opent het spreken van de taal deuren.”

Belangrijkste obstakels

- De toegang tot formeel taalaanbod is voor mensen die nog geen status hebben beperkt en niet altijd goed afgestemd op hun behoeften.
- Uit andere onderzoeken⁹ weten we dat het voor het leren van de taal belangrijk is om zowel formeel taalonderwijs (taalles) als taalcontact (mogelijkheden om de taal in de praktijk te oefenen, bijvoorbeeld via een buddy of met vrijwillige taalcoaches) te hebben. We zien vanuit de gesprekken met Arnhemse nieuwkomers dat de taal oefenen met buddies door mensen die al formele taallessen binnen de (voor)inburgering volgen erg gewaardeerd wordt. Voor mensen die op dit moment alleen toegang hebben tot informeel taalonderwijs, voelt dat als onvoldoende om de taal goed en snel te kunnen leren. Ook taalpartners die we gesproken hebben, geven aan dat het aanbod voor mensen die nog bezig zijn met de asielprocedure op dit moment ontoereikend is.

Aanbevelingen

- Bied vanaf dag één toegang tot het formele taalaanbod, aangepast aan het niveau en de situatie van de nieuwkomer. Uit de gesprekken met Arnhemse nieuwkomers komt ook naar voren dat de kwaliteit van de taallessen als ontoereikend wordt ervaren. Hierbij wordt vooral aangegeven dat de mensen die de taallessen geven vrijwilligers zijn en geen professionele docenten en dat het niveau te laag ligt.
- Combineer formeel taalaanbod met praktijkgerichte activiteiten zoals buddyprogramma's of werkplektrainingen die het mogelijk maken om de taal in de praktijk te oefenen.
- Zorg dat de locatie van de taallessen de manier waarop iemand meedoet, ondersteunt, door verschillende mogelijkheden in te bouwen. Voor iemand die nog niet werkt, kan een taallessen in het centrum een goede manier zijn om de stad te leren kennen. Voor iemand die al meedoet via betaald werk, werkt het juist ondersteunend om geen extra reistijd te hebben voor de taallessen.
- De connectie tussen taal en participatie is belangrijk. Laat het leren van de taal de keuze voor participatie volgen. Dus bijvoorbeeld: gaat iemand werken, zorg dan voor taalondersteuning in die context, in plaats van taal te zien als een geïsoleerd doel.

⁹ Zie [Uitkomsten 2023 – 2024 Onderzoek perspectief inburgeraars](#).

Idee uit de ontwerpsessie: Regionale afspraken waarbij het budget voor taalonderwijs de persoon volgt, zodat mensen ook als ze in een azc buiten Arnhem wonen, maar al wel aan Arnhem gekoppeld zijn zo snel mogelijk kunnen beginnen. En zodat de gemeente Arnhem ook budget heeft voor mensen die in de opvang in Arnhem wonen, maar aan een andere gemeente gekoppeld zijn.

Sluit aan bij:

- intake partner
- Programmeur
- Fysieke ontmoetingsplekken op centraal niveau en wijkniveau

Sociale bruggen

In een landelijk onderzoek in opdracht van het COA, gaf 75% van de nieuwkomers aan dat ze graag mensen van buiten het azc willen leren kennen.¹⁰ Ook door Arnhemse nieuwkomers wordt dit als belangrijk thema naar voren gebracht, zoals geïllustreerd door dit voorbeeld van een van de mensen die wij spraken:

"Ik heb sportactiviteiten gedaan zoals zwemmen, boksen en naar de sportschool gaan. Ik heb ook deelgenomen aan activiteiten van COA; zij hebben zwemlessen georganiseerd. Maar wat ik miste, was dat het alleen met andere vluchtelingen was. Ik had niet het gevoel dat ik de taal oefende. Ik wil iets doen waar ik van houd, samen met de lokale bevolking."

Het inzetten op sociale bruggen, sluit aan bij de ambitie van de gemeente Arnhem om omwonenden actief te betrekken bij opvanglocaties en in te zetten op verbinding en ontmoetingen tussen nieuwkomers en mensen die al langer in Arnhem wonen.

Belangrijkste obstakels

- Er is behoefte aan meer verbinding, ontmoeting en contact. Op dit moment vindt veel contact tussen Arnhemse nieuwkomers en andere Arnhemmers plaats binnen bepaalde scripts, zoals contact met een vrijwilliger, een buddy of een taalmaatje. De uitdaging ligt in het organiseren van gelijkwaardige ontmoetingen die buiten deze bestaande scripts bestaan.

¹⁰ Dit onderzoek is nog niet gepubliceerd.

Aanbevelingen

- Buddyprogramma's spelen een belangrijke en positieve rol in het leren kennen van de stad.
- Faciliteer gelijkwaardige ontmoetingen door activiteiten te organiseren met een gezamenlijk doel: sporten, creatieve activiteiten en educatieve activiteiten waar mensen met een gedeeld doel samenkomen. Dit draagt bij aan het gevoel van gelijkwaardigheid.
- Faciliteer gedeeld makerschap, bijvoorbeeld het gezamenlijk ontwerpen van oplossingen in en rondom de opvanglocatie. Een voorbeeld van een ontwerpvraag zou kunnen zijn: "Hoe kunnen we ervoor zorgen dat de sportboulevard ook gebruikt gaat worden door mensen van buiten het azc?"
- Zet in op het breder toegankelijk maken van bestaande activiteiten in wijkcentra en buurthuizen om mensen samen te brengen, dit zijn al belangrijke ontmoetingsplekken in Arnhem.
- Zowel stakeholders als nieuwkomers die we in het kader van dit onderzoek spraken, noemen de jaarlijkse herdenking van de Slag om Arnhem, waar door de gemeente en het COA ook mensen vanuit het azc voor uitgenodigd waren, als goed voorbeeld om cultuur en belangrijke momenten met elkaar te delen en in contact te komen met mensen die in de buurt van de opvang wonen.

Idee uit de ontwerpssessie: Gezamenlijke activiteiten organiseren op plaatsen waar Arnhemmers al veel komen.

Sluit aan bij:

- intake partner
- Programmeur
- Fysieke ontmoetingsplekken die hier op centraal en op wijkniveau een rol in kunnen spelen

3. Een aanpak voor het organiseren van de doorgaande lijn

Een goed georganiseerde doorlopende lijn vereist een duidelijke structuur, waarin de nadruk ligt op het vroegtijdig leren kennen van nieuwe inwoners van Arnhem en het organiseren van ondersteuning die aansluit bij hun behoeften. Dit hoofdstuk beschrijft een praktische aanpak waarin Arnhemse nieuwkomers middels een startgesprek, een duidelijk aanspreekpunt voor meedoen en het organiseren van een zachte landing vanaf dag één toegang hebben tot het meedoen-aanbod en de juiste begeleiding.

Een aanpak die uitgaat van persoonlijke behoeften

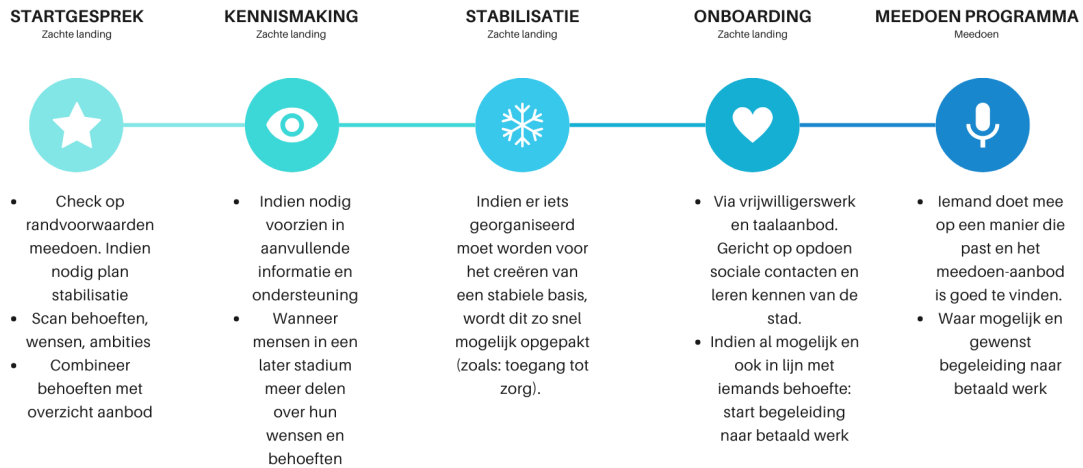
Om de doorgaande lijn te organiseren, adviseren wij (een vorm van) onderstaand proces waar de nadruk ligt op het vroegtijdig leren kennen van een nieuwe inwoner van Arnhem en het organiseren van ondersteuning die aansluit bij hun behoeften. In de kern gaat dit over het passend organiseren van toegang tot aanbod, waarbij de reis die de nieuwkomer binnen de gemeente aflegt het uitgangspunt is. Nu is vaak de volgorde van het aanbod leidend voor de mogelijkheden van mensen: je moet eerst X en mag dan pas Y. Passender voor de doorgaande lijn in Arnhem is een duidelijk aanbod, dat mensen op hun eigen tempo kunnen doorlopen.

Aanbevelingen

1. Houd zo snel mogelijk nadat iemand aankomt in de gemeente een startgesprek en neem daarin de tijd om iemand te leren kennen. Wat zijn iemands behoeften, wat heeft iemand nodig, waar liggen de talenten, ambities en interesses?
2. Combineer de informatie van wat iemand graag wil en kan met een overzicht van het aanbod in Arnhem. Zodat iemand vanuit daar het meedoen-aanbod kan doorlopen en weet waar te beginnen.
3. Zorg dat mensen een duidelijk aanspreekpunt hebben voor al hun vragen rondom meedoen. Zodat mensen daar wanneer zij het nodig hebben op een laagdrempelige manier terecht kunnen met nieuwe vragen of aanvullende ondersteuning om het meedoen-aanbod te navigeren.

MEEDOEN VANAF DAG ÉÉN

Aanpak doorlopende lijn



Organisatie van startgesprekken

De snelheid en zelfstandigheid waarmee iemand mee kan doen, kan verschillen per persoon. Dit blijkt uit gesprekken met het COA, mensen die vanuit de gemeente in de uitvoering werken en Arnhemse nieuwkomers zelf. Zo zijn er mensen die het aanbod in Arnhem heel zelfstandig navigeren, initiatief nemen en hun weg snel weten te vinden. En er zijn ook mensen waarvoor dit lastiger is. Een aanpak die uitgaat van de behoeften van de persoon zelf, kan op zo'n manier georganiseerd worden dat mensen die zelfstandig mee kunnen doen zoveel mogelijk gefaciliteerd worden, terwijl mensen die meer ondersteuning nodig hebben de juiste ondersteuning krijgen.

In ons advies speelt een startgesprek en het leren kennen van de persoon die in de gemeente is aangekomen een belangrijke rol, dit sluit binnen de huidige ontwikkelingen in Arnhem aan bij de beoogde rol van de intake partner.

Aanbevelingen:

- Het is belangrijk dat de rol van de intake partner bij de startgesprekken, in afstemming en goed overleg met het COA en de gemeente Arnhem vormgegeven wordt. Omdat deze partijen op dit moment ook al (kennismakings)gesprekken voeren met nieuwkomers en begeleiding organiseren.

- Begin het startgesprek bij iedereen met een check op de randvoorwaarden voor meedoen. Dit maakt duidelijk wat er per persoon nodig is voor meer stabiliteit en een zachte landing. Voor sommige mensen zal de basis snel op orde zijn, voor andere mensen is hier wellicht meer begeleiding bij nodig, bijvoorbeeld als iemand gezondheidsproblemen ervaart. Het model van de 14 indicatoren kan hiervoor een hulpmiddel zijn.
- Zorg dat de mensen die startgesprekken voeren en mensen gaan begeleiden echt oog hebben voor mensen en hun ontwikkeling en naast mensen gaan staan: een gelijkwaardige aanpak waarbij de persoon zelf regie houdt.
- Kies voor de persoon die de gesprekken voert (nu “intaker”) een naam die meer gelijkwaardigheid uitstraalt, zoals “buddy” of “ontwikkelcoach.”
- Gebruik sleutelpersonen en tolken waar nodig om een vertrouwensband op te bouwen en cultuursensitief te communiceren.

Een duidelijk aanspreekpunt voor meedoen

Zorg dat mensen na hun startgesprek een duidelijk aanspreekpunt hebben waar zij terecht kunnen voor al hun vragen rondom meedoen. Mensen kunnen op elk moment van hun reis door het meedoen-aanbod terugkomen met nieuwe vragen of behoefte aan bepaalde ondersteuning.

Aanbevelingen

- Maatwerk: Zorg ervoor dat de vragen en de behoeften van de persoon zelf leidend zijn in het organiseren van passende informatie.
- Ontsluiten van het aanbod: Mensen komen met vragen wanneer er onduidelijkheden zijn of zij beperkte toegang ervaren tot (delen van) het meedoen-aanbod. Ondersteuning is gericht op het ontsluiten van het meedoen-aanbod. Daarvoor zijn beschikbaarheid van informatie over het aanbod en nauwe samenwerkingen met partners in de stad die meedoen-aanbod organiseren essentieel.
- Laagdrempeligheid: Zorg dat het aanspreekpunt voor meedoen laagdrempelig is. Laagdrempeligheid wordt hierbij gekenmerkt als: in de buurt (nabijheid), vrij toegankelijk (zonder afspraak binnen kunnen lopen) en in de eigen taal (cultuursensitief).

De zachte landing

Als mensen aankomen in de gemeente Arnhem, hebben zij even de tijd nodig om te landen. Hoe lang mensen hiervoor nodig hebben, verschilt per persoon. We adviseren om een zachte landing te organiseren, die bestaat uit de volgende elementen: het opbouwen van

vertrouwen en het ruimte maken voor aanvullende vragen en ondersteuning, het realiseren van randvoorwaarden voor meedoen en het starten met meedoen op een manier die past bij de persoon.

1. Vertrouwen en ruimte voor aanvullende vragen en ondersteuning

De eerste periode van aankomst in Arnhem is belangrijk om mensen te leren kennen en het vertrouwen verder op te bouwen. Hoe goed het eerste startgesprek ook is, uit ervaring blijkt dat er meer tijd en vertrouwen nodig is om een vollediger beeld te krijgen van iemand. Daarbij komt ook dat mensen wanneer zij hun eerste stappen in Arnhem zetten, ook weer nieuwe vragen zullen hebben die tijdens het startgesprek nog niet aan de orde waren.

Aanbeveling: Gebruik de eerste periode om mensen beter te leren kennen en creëer ruimte voor mensen om aanvullende vragen te stellen en behoeften aan ondersteuning op verschillende momenten kenbaar te kunnen maken.

2. Het realiseren van de randvoorwaarden voor meedoen

Breng in het startgesprek in kaart of iemand op dit moment toegang heeft tot de randvoorwaarden voor meedoen. Het kan zijn dat er meer informatie nodig is over bepaald aanbod. Of dat iemand vanwege gezondheidsproblemen toegang nodig heeft tot de juiste zorg. De zachte landing is een goede periode om extra begeleiding te bieden bij stabilisatie voor de mensen die dit nodig hebben, zodat zij vanuit een veilige en stabiele basis kunnen meedoen.

Aanbeveling: Voer een check uit op randvoorwaarden en organiseer passende begeleiding voor de mensen die extra ondersteuning nodig hebben om een stabiele basis te creëren.

3. Onboarding

Wat passend is om te beginnen met meedoen, verschilt per persoon. Voor sommige mensen is het mogelijk om direct richting betaald werk te gaan. Voor anderen zal de nadruk in het begin meer liggen op taalverwerving en het opdoen van sociale contacten, bijvoorbeeld via vrijwilligerswerk. Een onboardingsprogramma waarin mensen kennismaken met het meedoen-aanbod, ondersteunt mensen in het navigeren van het aanbod en het bepalen van hun volgende stappen.

Aanbeveling: Organiseer een onboardingsprogramma dat gericht is op het starten van het leren van de taal, vrijwilligerswerk, het opdoen van sociale contacten en het leren kennen van Arnhem.

In de gesprekken die we met nieuwkomers voerden, kwam de (directe) toegang tot vrijwilligerswerk terug als succesfactor in Arnhem. Een quote die dit illustreert is:

“Toen ik naar Nederland kwam had ik het gevoel dat ik geïsoleerd zou worden en alleen zou blijven, ik nam zelf de beslissing om actief dingen te gaan doen. En toen heb ik via medewerkers van het AZC vrijwilligerswerk gedaan bij de meedoenbalie. En sinds dat moment voel ik me beter. Ik heb veel dingen geleerd, ik heb hier ook Engels geleerd.”

Aanbevelingen:

- Voor mensen die net in Nederland aangekomen zijn, geldt dat zij pas na zes maanden betaald werk mogen doen. Zet in deze tijd in op meedoen via vrijwilligerswerk, taal en het opbouwen van een sociaal netwerk.
- Richt ondersteuning zo in dat het rekening houdt met persoonlijke factoren. In andere gemeenten die experimenteren met direct meedoen, zoals Gouda en Meierijstad, bleek bijvoorbeeld bepalend of iemand Engels spreekt of mentale of fysieke gezondheidsproblemen heeft. In die gevallen bleek het beter om eerst in te zetten op vrijwilligerswerk en taal, voordat er gezocht wordt naar betaald werk.
- Zorg dat degene die de startgesprekken houdt en mensen begeleidt bij toegang tot het meedoen-aanbod dicht bij de mensen staat en ook een sterke connectie heeft met het aanbod in de stad en werkgevers, hiermee slaat deze persoon een brug.
- Kwantitatieve cijfers over hoeveel nieuwkomers in Arnhem in totaal meedoen middels vrijwilligerswerk, zouden inzicht kunnen geven in hoeveel dit aanbod nu al gebruikt wordt.
- Als onderdeel van de onboarding en het leren kennen van Arnhem en het meedoen-aanbod in de stad, zouden buddies ingezet kunnen worden. Dit draagt bij aan het gevoel van deel uitmaken van de samenleving: *“Mijn buddyprogramma heeft me geholpen om mezelf beter te begrijpen en om inzicht te krijgen in hoe jongeren van mijn leeftijd denken. Ze hebben me geholpen een positieve mindset te ontwikkelen. Via Meedoenbalie heb ik een maatje gekregen die me ondersteunt bij het begrijpen van het leven hier in Nederland en die me waardevolle tips en adviezen geeft.”*

Conclusie

Verreweg het grootste deel van mensen dat asiel aanvraagt wil en kan zo snel mogelijk meedoen in Nederland. De Arnhemse ambitie is dat dit voor elke nieuwkomer mogelijk wordt, ongeacht (de kansrijkheid van) hun status. Daarvoor zijn twee dingen essentieel. Allereerst een stabiele basis (of “zachte landing”) waarin ruimte is om vertrouwen op te bouwen en voldaan wordt aan de randvoorwaarden om mee te doen, zoals de juiste informatie en gezondheidszorg. En ten tweede: toegang. Toegang tot de arbeidsmarkt, toegang tot Nederlandse mensen, toegang tot taal op de werkvloer en in de samenleving.

De kern van het advies aan de gemeente Arnhem is om de toegang tot het meedoen-aanbod, de arbeidsmarkt en de lokale samenleving zo vroeg mogelijk te organiseren en mensen hier op een manier die voor hen passend is doorheen te begeleiden. Dat betekent zo snel mogelijk nadat mensen in de gemeente aankomen de tijd nemen om mensen goed te leren kennen: hun behoeften, wat zij nodig hebben, hun wensen en ambities. Om vervolgens naast mensen te kunnen gaan staan, informatie over het meedoen-aanbod en de mogelijkheden in de stad te ontsluiten en mensen hier, met de mogelijkheid om te versnellen of te vertragen wanneer dat voor hen werkt, door heen te laten bewegen.

Er zijn drie belangrijke uitgangspunten voor het ontwikkelen van de doorgaande lijn:

1. Het centraal stellen van het perspectief en de behoeften van Arnhemse nieuwkomers in de ontwikkeling, uitvoering en evaluatie van de aanpak.
2. Het ontsluiten van het aanbod in een doorgaande lijn gebaseerd op een hechte samenwerking tussen gemeente, COA en andere partners.
3. Het iteratief en lerend insteken van de aanpak.

Met de uitvoering van deze ambitie neemt de gemeente Arnhem een voorlopersrol in het inzetten op meedoen vanaf dag één. Dat betekent dat de gemeente dingen gaat doen die nieuw zijn. En dat betekent dat het onmogelijk is om tot een perfect sluitend advies te komen. Het belangrijkste advies is daarom om de aanpak iteratief en lerend in te steken, met voldoende tijd om tussentijds te evalueren en bij te sturen. Zo kan er stap voor stap en in gezamenlijkheid toegewerkt worden naar een verdere realisatie van de Arnhemse ambitie.

Bijlage A: Onderzoeksopzet

Dit advies is gebaseerd op data die zijn verzameld tussen juli en november 2024 in de gemeente Arnhem. In deze bijlage geven we kort weer hoe dit onderzoek uitgevoerd is, door eerst ons analytisch framework te introduceren (1.1), in te gaan op de groepen die in het onderzoek zijn meegenomen (1.2) en vervolgens per stap in het onderzoek aan te geven welke onderzoeksmethoden ingezet zijn (1.2–1.4).

1.1 Het 14 indicatorenmodel voor integratie

OpenEmbassy werkt binnen dit onderzoek met het 14 indicatorenmodel voor integratie (zie *onderstaande afbeelding*). Dit is een wetenschappelijk onderbouwd model dat de randvoorwaarden die nodig zijn voor integratie van migranten omzet in 14 meetbare indicatoren. Je kunt het zien als een verzameling van elementen die, vanuit het perspectief van mensen die nieuw zijn zelf, nodig zijn om mee te kunnen doen. OpenEmbassy heeft samen met de wetenschappers uit het Verenigd Koninkrijk die achter dit framework zitten¹¹ een Nederlandse toepassing gemaakt.



We gebruiken deze 14 indicatoren om de ambitie van de gemeente Arnhem te vertalen naar concrete elementen die in de stad aanwezig moeten zijn om de doorgaande lijn vanaf dag

¹¹ Voor het originele onderzoek waarop dit framework gebaseerd is, zie <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/627cc6d3d3bf7f052d33b06e/home-office-indicators-of-integration-framework-2019-horr109.pdf>

één mogelijk te maken. Het vertalen van de ambitie naar indicatoren is een voorwaarde om de ambitie af te kunnen zetten tegen de huidige situatie voor nieuwkomers in Arnhem. Daarbij is het voor de toekomst ook handig met het oog op de ontwikkeling van een monitoringskader om de verwezenlijking van de ambitie te kunnen evalueren.

1.2 Scope van het onderzoek

De ambitie van de gemeente Arnhem richt zich op alle mensen met een vluchtachtergrond die in de gemeente verblijven. Voor de scope van het onderzoek hebben wij ons nu specifiek gericht op mensen die bezig zijn met de asielprocedure en mensen die inburgeren in de gemeente. Het idee is dat de doorgaande lijn die op basis van deze opbrengsten ontworpen wordt, als startpunt kan dienen om uit te breiden naar mensen uit Oekraïne en mensen die ongedocumenteerd zijn. Er zijn zijdelings wel inzichten opgehaald over het aanbod en de specifieke situaties van deze groepen, deze eerste inzichten zijn ook in dit advies opgenomen.

1.3 De ambitie in kaart

De eerste stap in het onderzoek is het scherper in beeld krijgen van de ambitie van de gemeente Arnhem op basis van documentonderzoek en vraaggesprekken met mensen die bij de gemeente werken.

Ingezette onderzoeksmethodieken:

- **Documentonderzoek:** De gemeente Arnhem heeft een aantal documenten aangedragen waarin de ambitie van de gemeente naar voren komt. Dit betreft de volgende vijf documenten:
 1. [Raadsbrief Toekomstbestendige opvang vluchtelingen](#)
 2. [Visiedocument "Toekomstige opvang Vluchtelingen"](#)
 3. [Raadsbrief Verlengen opvanglocaties en Toekomstbestendige opvang Vluchtelingen](#)
 4. [Overeenkomst gemeente Arnhem-COA](#)
 5. [Collegenota Verlengen opvanglocaties en Toekomstbestendige opvang Vluchtelingen](#)Deze documenten hebben we geanalyseerd door de lens van het *Indicators of Integration Framework* zowel kwantitatief (hoe vaak wordt er naar bepaalde indicatoren verwezen) als kwalitatief (wat is de achterliggende betekenis van de tekst en hoe komen de indicatoren daarin naar voren).
- **Groepsgesprekken:** Om de inzichten vanuit de documentanalyse te toetsen, hebben we een tweetal groepsgesprekken gevoerd over de ambitie. Het eerste gesprek met beleidsmakers en het COA en het tweede gesprek met Bureau Nieuwkomers van de gemeente Arnhem. Ook zijn er periodieke gesprekken geweest met het COA en de gemeente.

- **Online vragenlijst voor medewerkers:** met als doel om de ambitie verder aan te scherpen en deze te interpreteren vanuit de dagelijkse werkpraktijken van collega's met verschillende rollen binnen de gemeente Arnhem. Wij hebben hen via een online formulier gevraagd inhoudelijke input te geven over hoe zij de Arnhemse ambitie interpreteren en welke aandachtspunten zij hierin zien. Deze vragenlijst is door 6 collega's ingevuld.

1.3 De huidige situatie in Arnhem

Vervolgens hebben we het huidige aanbod voor nieuwkomers in de gemeente Arnhem in kaart gebracht, door tijd door te brengen op ontmoetingsplekken in de stad en door zowel met organisaties als nieuwkomers zelf in gesprek te gaan.

Ingezette onderzoeksmethodieken:

- **Interviews met stakeholders:** Een lijst van organisaties vanuit de gemeente diende als startpunt voor de gesprekken. Daarnaast hebben we enkele organisaties gesproken die niet door de gemeente waren aangedragen, maar die wel als belangrijke stakeholders werden benoemd door organisaties met wie we spraken (sneeuwbalmethode). In totaal hebben we 22 organisaties gesproken. Dit is een selectie van organisaties die actief zijn op verschillende indicatoren. De opbrengsten uit de gesprekken hebben we aangevuld met **desk research**.
- **Expertpool met Arnhemse nieuwkomers.** Een expertpool is een participatieve onderzoeksmethode waarbij mensen met ervaring met een bepaald thema (de experts) op een narratieve, inhoudelijke en cultuursensitieve manier hun eigen ervaringen en die van hun gemeenschap kunnen delen. In het geval van de expertpool in Arnhem waren de experts 17 nieuwkomers die ervaring hebben met het opbouwen van hun leven in Arnhem. In de expertpool zijn we middels verschillende werkvormen met hen in gesprek gegaan over de hoofdvraag: **Wat heeft jou geholpen om in Arnhem (zo snel mogelijk) mee te doen? En wat heb je hierin nog meer nodig of gemist?** *De tabel aan het einde van deze bijlage geeft een overzicht van de kenmerken van de deelnemers van de expertpool.*

1.4 Het identificeren van gaten en het ontwerpen van oplossingen

Tot slot hebben we geïdentificeerd waar de gaten vielen tussen de ambitie en de huidige situatie en in een ontwerpssessie met de gemeente, COA en stakeholders hebben we eerste acties ontworpen om deze gaten te overbruggen en een stap dichterbij de realisatie van de ambitie te komen.

Ingezette onderzoeksmethodieken:

- **Ontwerpsessie:** Participatieve en op actie gerichte sessie waarin deelnemers door middel van ontwerp vragen kennis omzetten in actie. De ontwerpsessie vond plaats op 7 november 2024 en er waren 50 stakeholders aanwezig.

Tabel: diversiteit en representatie in de expertpool

Kenmerk	Categorie	Totaal aantal experts
		17
Land van herkomst	Jemen	6
	Turkije	2
	Syrië	7
	Syrië/Libanon	1
	Somalie	1
	Ander of onbekend	0
Gender	Vrouw	7
	Man	10
	Non-binair	0
	Onbekend	0
Leeftijd	18-19	1
	20-29	8
	30-39	3
	40-49	2
	50-59	2
	Ouder dan 60	1
	Onbekend	0
Tijd in Arnhem	0-6 maanden	3
	7-12 maanden	5
	1-2 jaar	7
	2-3 jaar	2
	Meer dan 3 jaar	0

	Onbekend	0
Woonsituatie	AZC Nieuwe Kade	7
	AZC Europaweg	2
	Eigen huis	8
Inburgering	Nog niet begonnen (asielprocedure)	8
	Begonnen	9
Werkervaring / opleidingsniveau	O.a.: ingenieur / elektricien, pedagoog, lasser, advocaat, literatuurwetenschapper, sportleraar, middelbare school, ambtenaar, politie, winkerverkoper, doktersassistent.	

Bijlage B: Andere groepen nieuwkomers

Mensen uit Oekraïne

Op papier hebben mensen uit Oekraïne direct toegang tot de samenleving en mogen zij bijvoorbeeld direct werken. Echter, in een gesprek met het Leger des Heils, verantwoordelijk voor de opvang van Oekraïense ontheemden, blijkt dat naarmate de tijd vordert ook de behoeften aan aanvullend en overbruggend aanbod naar boven komen. Zo zien we dat er langzamerhand veel dingen ontstaan voor mensen uit Oekraïne die ook al voor andere groepen zijn georganiseerd, denk aan: participatieaanbod op de opvang en woonbegeleiders op de opvang. Het is interessant in gedachten te houden hoe bestaand aanbod ook voor hen interessant kan zijn.

Hierbij is het wel van belang de diversiteit in gedachten te houden. Zo zagen we bijvoorbeeld overeenstemming in behoeften: zowel mensen uit Oekraïne als mensen die de asielprocedure doorlopen hebben behoefte aan formeel taalonderwijs, maar ook juist verschillen, bijvoorbeeld in de gewenste locatie voor de taallessen. Mensen uit Oekraïne zijn vaak al sneller aan het werk gegaan en dit heeft invloed op hun behoeften. Daarentegen was er voor hen minder aanbod om de stad te leren kennen en sociale contacten op te doen, dit zijn aspecten waar bestaand aanbod voor andere groepen ook voor mensen uit Oekraïne ingezet zou kunnen worden.

Het perspectief dat je mensen biedt is van grote invloed op de plannen die mensen maken. Het perspectief dat mensen uit Oekraïne wordt geboden is nog onzeker. Het is niet duidelijk of langdurig of zelfs permanent verblijf een optie is voor de toekomst. Bovendien hebben zij nog niet voor de keuze gestaan intentioneel een asielaanvraag (met een vooruitzicht op een tijdelijke verblijfsstatus van 5 jaar) te doen. Hoewel mensen die een reguliere asielaanvraag doen geen zekerheid over de uitkomst van hun asielaanvraag hebben, hebben zij wel al de mentale stap gemaakt om een asielaanvraag te doen.

Een belangrijke vraag rondom mensen uit Oekraïne vanuit de ambitie van de gemeente Arnhem om mensen een toekomstperspectief te bieden, is dan ook: hoe kan er op lokaal niveau, met de onzekerheid over de toekomst en hun verblijfsrecht, toch zoveel mogelijk stabiliteit georganiseerd worden?

Mensen die ongedocumenteerd zijn

De dagelijkse realiteit van mensen die ongedocumenteerd zijn, is niet te vergelijken met andere groepen nieuwkomers die binnen de ambitie van de gemeente Arnhem vallen. Waar bij andere groepen nieuwkomers de uitdaging vaak ligt in het organiseren van toegang tot

het systeem, worden mensen die ongedocumenteerd zijn door wetgeving bewust buiten het systeem geplaatst.

Als een gevolg liggen de vraagstukken waar mensen die ongedocumenteerd zijn mee te maken krijgen veel vaker rondom bestaanszekerheid (de stabiele basis, waar we in het kader van dit onderzoek ook veel over spraken.) De vragen gaan over voorzien in het levensonderhoud terwijl je volgens de wet niet mag werken, toegang tot passende gezondheidszorg als je niet ingeschreven kan staan bij een huisarts, het vinden van een slaapplek als je niet kan inschrijven op een adres of iets mag huren en constante onzekerheid over jouw verblijfsrecht en veiligheid.

In dit onderzoek hebben we ons niet gericht op mensen die ongedocumenteerd zijn, omdat het de scope van het onderzoek heel erg zou uitbreiden door de compleet andere situatie waar zij zich in navigeren. In de loop van het onderzoek werd duidelijk dat er nog veel onbekendheid is binnen de gemeente over de grootte en specifieke behoeften van deze groep. Dat maakt het aan te raden om dit een keer goed in beeld te brengen, met een onderzoekspartner en organisaties die zich inzetten voor mensen die ongedocumenteerd zijn en wellicht al verbonden zijn met netwerken van ongedocumenteerde mensen in de stad.

Voor de ambitie van de gemeente Arnhem is een belangrijke onderzoeksvraag: op welke manier kan (een deel van) het aanbod in de doorlopende lijn ook toegankelijk gemaakt worden voor mensen die ongedocumenteerd zijn? En wat is het toekomstperspectief dat de gemeente hen kan bieden? Een beweging die al langer bestaat, maar zeker sinds de landelijke ontwikkelingen op het thema, is het organiseren van bestaanszekerheid vanuit solidariteitsnetwerken binnen de samenleving. Een voorbeeld is het Netwerk Ongedocumenteerden Onderdak, gestart door Stichting LOS, dat solidaire burgers in Rotterdam begeleid bij het bieden van onderdak aan mensen die ongedocumenteerd zijn. Dit soort ontwikkelingen zijn interessant om mee te nemen in het nadenken over de organisatie van aanbod voor deze groep.