

pro facto

Samenvatting

Onderdak en opvang door Rijk en gemeenten
van vertrekplichtige vreemdelingen en de
invloed daarvan op hun terugkeer

Groningen, april 2018

www.pro-facto.nl

Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen

profacto@pro-facto.nl
050 313 98 53

Samenvatting

Dit rapport presenteert de resultaten van het onderzoek naar onderdak en opvang door Rijk en gemeenten van vertrekplichtige vreemdelingen en de invloed daarvan op terugkeer. Dit onderzoek is uitgevoerd door onderzoeksbureau Pro Facto te Groningen in samenwerking met de vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde, van de faculteit Rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit Groningen.

Aanleiding

Sinds januari 2007 regisseert de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) het vertrek van vreemdelingen die geen recht hebben op verblijf in Nederland. Vreemdelingen die Nederland moeten verlaten en geen recht (meer) hebben op opvang van rijkswege kan ter voorbereiding op het vertrek onderdak worden geboden in één vrijheidsbeperkende locatie (VBL) en vijf gezinslocaties¹ (GL). Deze vormen van rijksopvang zijn niet altijd onvoorwaardelijk en kunnen derhalve op enig moment worden beëindigd. Verschillende gemeenten hebben voor vreemdelingen zonder verblijfsrecht, waaronder de vreemdelingen bij wie rijksonderdak beëindigd is, vormen van noodopvang opgezet. Deze noodopvang wordt ook wel aangeduid als 'bed-bad-brood' (hierna ook: BBB).

Ondanks 'een langdurig (onderhandelings)proces' in de periode 2015-2016 zijn de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) en het Rijk er niet in geslaagd om een bestuursakkoord te sluiten over het bieden van opvang aan uitgeprocedeerde vreemdelingen anders dan en naast VBL, GL of gemeentelijke noodopvang. Inzet van het Rijk was de komst van acht landelijke vreemdelingenvoorzieningen (hierna: LVV) waar sobere opvang geboden zou worden, alsmede 'trajecten aangeboden [zouden worden] gericht op het motiveren tot en faciliteren van vertrek.' De staatssecretaris wenste dat de gemeentelijke BBB's beëindigd zouden worden, maar gemeenten bedongen in zijn optiek 'te veel ruimte om gemeentelijke opvang aan uitgeprocedeerde vreemdelingen te kunnen blijven bieden naast de LVV's.'² Een belangrijk verschil van opvatting tussen Rijk en gemeenten betrof het antwoord op de vraag of het bieden van gemeentelijke noodopvang de effectiviteit van het terugkeerbeleid in de weg staat dan wel juist bevordert. De vraag of de vorm en inhoud van opvang invloed hebben op terugkeer, is aanleiding geweest tot het doen van dit onderzoek. In het regeerakkoord 2017-2021 is bepaald dat het Rijk en de gemeenten gaan proberen gezamenlijk

¹ Stand per 12 januari 2018

² Kamerstukken II 2016/17, 19 637, nr. 2259.

afspraken te maken voor het opzetten van LVV's. De uitkomsten van dit onderzoek kunnen als input dienen voor de ontwikkeling van de samenwerking tussen Rijk en gemeenten in de LVV's, waaronder de inrichting van deze voorzieningen en geboden vormen van begeleiding.

Centrale onderzoeksvragen

Dit onderzoek stelt de relatie tussen opvang- en onderdakvoorzieningen geboden door het Rijk en door gemeenten enerzijds en de uitstroom uit die voorzieningen van vreemdelingen met een vertrekplicht anderzijds centraal. De hoofdvraag van het onderzoek luidt als volgt:

Welke vormen van opvang- en onderdaklocaties bestaan er voor vreemdelingen die uit Nederland dienen te vertrekken (1), hoe is het gesteld met de terugkeer van vreemdelingen en andere vormen van uitstroom vanuit die locaties (2), in hoeverre is de geboden opvang daarop van invloed en wat zijn in dat verband de ervaringen van vreemdelingen zelf (3)?

De drie onderdelen van de hoofdvraag zijn uitgewerkt in deelvragen. Deze worden hieronder toegelicht.

Opvang- en onderdaklocaties

Dit onderdeel betreft een beschrijving van de opvang- en onderdaklocaties in de periode vanaf 2015 tot februari 2018. Hierbij waren de volgende deelvragen leidend:

In welke gemeenten bestaan sinds wanneer voorzieningen voor noodopvang van vreemdelingen?

Wat is de betrokkenheid van de gemeente bij die voorziening?

Hoe is de noodopvang ingericht?

Wie worden opgevangen?

Wat is de relatie tussen de opvangorganisaties en de (rijks)overheid?

Hoe zijn de rijksopvangvoorzieningen VBL en GL ingericht en welke doelgroep verblijft daar?

Terugkeer en andere vormen van uitstroom van vreemdelingen vanuit deze locaties

Het tweede onderdeel van de hoofdvraag gaat in op de vraag hoe het gesteld is met de uitstroom van vreemdelingen uit de gemeentelijke opvanglocaties en rijksonderdaklocaties.

Bij dit onderdeel zijn de volgende deelvragen gesteld:

Welke vormen van uitstroom zijn te onderscheiden?

Hoe verloopt de uitstroom uit gemeentelijke opvangvoorzieningen en rijksonderdaklocaties?

Hoe kan deze uitstroom worden onderverdeeld in terugkeer naar het land van herkomst, het verkrijgen van een (tijdelijke) verblijfsvergunning en overig vertrek?

Invloed van opvang en ondersteuning op uitstroom

Ten aanzien van de invloed van opvang en begeleiding op de uitstroom zijn de volgende deelvragen leidend:

Welke mechanismen spelen een rol in de relatie tussen vormen van (nood)opvang en terugkeer?

Wat zijn de ervaringen van vreemdelingen in verschillende voorzieningen voor (nood)opvang en welke rol spelen die bij overwegingen rond terugkeer?

Zijn de factoren die terugkeer of overige vormen van uitstroom bevorderen overdraagbaar?

Onderzoeksopzet en -verantwoording

Om de geformuleerde hoofdvraag te beantwoorden zijn verschillende methoden van gegevensverzameling en –analyse ingezet:

- Door middel van literatuur- en documentonderzoek zijn eerdere wetenschappelijke inzichten geïnventariseerd als input voor het huidige onderzoek. Datzelfde geldt voor bevindingen uit rapporten van diverse in het veld actieve organisaties.
- Om het analysekader verder te verfijnen zijn oriënterende interviews gehouden met experts op het vlak van opvang en terugkeer van vreemdelingen bij betrokken overheidsorganisaties en NGO's.
- Bij tien gemeenten (Amsterdam, Den Haag, Deventer, Eindhoven, Emmen, Groningen, Nijmegen, Rotterdam, Smallingerland, Utrecht) zijn in het kader van een case study meerdere interviews gehouden met ambtenaren, coördinatoren en beheerders bij opvangorganisaties en organisaties die lokaal betrokken waren bij maatschappelijke en/of juridische begeleiding van de doelgroep. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met een aantal vreemdelingen die door deze gemeenten werden opgevangen.
- Bij twee gezinslocaties en de VBL zijn interviews gehouden met medewerkers van DT&V en het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) en is ook een aantal bewoners geïnterviewd over hun ervaringen in de rijksonderdaklocaties.
- De gemeenten die niet zijn geselecteerd voor een case study maar wel relevante opvang bieden (opvang van meer dan vijf personen, organisatorische betrokkenheid van gemeenten) zijn telefonisch bevestigd over een aantal aspecten van de opvang.
- Bij de gemeenten (zowel de case study-gemeenten als telefonisch benaderde gemeenten) zijn gegevens opgevraagd over de opgevangen groep in de periode 2015-2017. Deze gegevens zijn onderworpen aan een analyse, waarbij indien mogelijk op basis van een vreemdelingennummer (v-nummer) extra gegevens over de groep zijn opgevraagd bij DT&V en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).
- Aan het eind van het onderzoek is een expertmeeting georganiseerd, waarbij een academische expert en professionals van DT&V, opvangorganisaties en de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) zijn uitgenodigd om hun ervaringen en opvattingen te delen over het onderwerp en te reflecteren op de onderzoeksbevindingen.

Terugkeer: definitie en factoren

De Europese Terugkeerrichtlijn (Tri) definieert de term terugkeer en beschrijft hoe terugkeer volgt op een terugkeerbesluit, en dat een terugkeerverplichting geëffectueerd kan worden door een 'verwijdering' of door 'vrijwillig vertrek'. De Tri bevat bindende bepalingen en is geïmplementeerd in de Nederlandse Vreemdelingenwet 2000, welke verder is uitgewerkt in het Vreemdelingenbesluit 2000 en de Vreemdelingencirculaire 2000. Op basis van in deze wet- en regelgeving opgenomen bepalingen is een categorisering van terugkeer en vertrek te maken. Deze komt erop neer dat terugkeer onder te verdelen is in remigratie (valt buiten dit onderzoek) en vertrek. Dit laatste kan vertrek naar het land van herkomst, naar een land van doorreis, naar een derde land (hervestiging) betreffen, of overdracht aan een EU-lidstaat in het kader van de Dublinverordening. Daarbij kan nog onderscheid gemaakt worden tussen zelfstandig en gedwongen vertrek, en tussen aantoonbaar en niet-aantoonbaar vertrek (ook wel 'met onbekende bestemming' of 'zonder toezicht').

Vanuit eerder onderzoek³ is bekend dat in de context van terugkeer vier typen vreemdelingen zijn te onderscheiden, op basis van de vraag of de vreemdeling al dan niet *wil* vertrekken, en of deze al dan niet *kan* vertrekken. Vanuit oriënterende interviews en literatuur is gebleken dat de wil en het vermogen om te vertrekken door verschillende factoren beïnvloed kan worden:

- Een goede medische en psychische gesteldheid wordt bevorderlijk geacht voor de medewerking aan terugkeer. Wanneer iemand op dit vlak niet stabiel is, belemmert dat het nadenken over de toekomst en actief werken aan een toekomst.
- Het toekomstperspectief in het land van terugkeer is tevens van invloed. Een goed perspectief (onder meer ten aanzien van veiligheid en economische omstandigheden) is bevorderlijk voor medewerking, gevoelens van schaamte en teleurstelling bij eventuele terugkeer zijn belemmerend.
- De aanwezigheid van een kans op duurzaam (legaal) verblijf in Nederland wordt vaak als belemmering gezien voor medewerking aan terugkeer.
- Een langdurig verblijf in Nederland, lange duur van aanvraag- en bezwaar-/beroep-procedures en verkeerde/ gemengde signalen over kansen in Nederland (geruchten over beleidsvoornemens, pardonregelingen, verkeerde uitleg van beleidsregels) kunnen belemmerend werken.

Gemeentelijke opvang

De gemeentelijke opvang kent geen (wettelijk) afgebakende doelgroep. De gemeentelijke opvang biedt ten minste enkele basisvoorzieningen, vandaar ook de benaming bed-bad-broodlocaties.

In veel gemeenten bestaat al langer een vorm van (nood)opvang voor vreemdelingen met een vertrekplicht. Het aantal gemeenten dat opvang organiseert heeft gefluctueerd, ook afhankelijk van rijksbeleid ten aanzien van de doelgroep, en is bij een inventarisatie in mei 2017 vastgesteld op 39. De stopzetting van de financiering vanuit het Rijk, op basis van uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de Centrale Raad van Beroep (CRvB)⁴ en bekendgemaakt door de staatssecretaris op 21 november 2016⁵, heeft er niet toe geleid dat gemeenten zijn opgehouden met het bieden van noodopvang; evenmin is het aantal plekken afgebouwd. Voor het bieden van deze opvang wordt door gemeenten zowel gewezen naar de noodzaak vanuit de optiek van het handhaven van openbare orde, als vanuit humanitaire overwegingen. Het politieke draagvlak voor de instandhouding en financiering is over het algemeen groot.

Qua organisatorische inrichting en geboden faciliteiten bestaan grote verschillen. In een klein aantal gevallen wordt aangesloten bij de bestaande opvang voor daklozen, maar meestal zijn aparte voorzieningen opgezet. In veel, maar niet alle, gemeenten wordt leefgeld uitgekeerd waarmee men boodschappen kan doen. In Amsterdam, Rotterdam en Nijmegen kan dit verschillen per opvangvorm of doelgroep, in Den Haag wordt geen leefgeld uitgekeerd. Er zijn gemeenten waar enkel sprake is van nachtopvang, terwijl veel gemeenten 24-uursopvang bieden, of een combinatie van beide vormen afhankelijk van de doelgroep. Ook in de begeleiding en activering van vreemdelingen bestaan grote verschillen. Een

³ Klaver, Telli en Witvliet (2015), *Terugkeer van vertrekplichtige vreemdelingen*. A. Leerkes, M. Galloway, M. Kromhout (2010), *Kiezen tussen twee kwaden. Determinanten van blijf- en terugkeerintenties onder (bijna) uitgeprocedeerde asielmigranten*. Europees Migratie Netwerk (2006), *Research Study III – Terugkeer*.

⁴ Uitspraken vindbaar onder ECLI:NL:RVS:2015:3415, ECLI:NL:CRVB:2015:3803 en ECLI:NL:CRVB:2015:3834. Zie ook: Terlouw (2016), *Een sluitend systeem van opvang?*

⁵ Kamerstukken II 2016/17, 19 637, nr. 2259.

aantal gemeenten (Utrecht, Groningen, Eindhoven) hebben structureel werk gemaakt van het programmatisch begeleiden van alle opgevangen vreemdelingen, waarbij begeleiding is aangeboden die gericht is op een duurzaam verblijf in Nederland of een duurzame terugkeer. Andere gemeenten bieden dit aan een beperkte groep aan, in mindere mate gestructureerd of helemaal niet.

Er zijn ook belangrijke overeenkomsten te onderscheiden. Vrijwel alle gemeenten passen de zogenaamde INLIA-criteria toe (of daarmee vergelijkbare criteria) bij intake van vreemdelingen. Dit zijn de criteria die worden toegepast door de gemeenten die aangesloten zijn bij het Landelijk Overleg Gemeentebesturen inzake Opvang- en terugkeerbeleid. Een vreemdeling dient tot één van de volgende doelgroepen te behoren:⁶

1. Legaal in Nederland verblijvende vreemdelingen die verstoken zijn van Rijksvoorzieningen voor opvang, inkomen en verzekering.
2. Vreemdelingen die actief en controleerbaar meewerken aan hun vertrek maar dit niet binnen 28 dagen kunnen realiseren en daardoor buiten de Rijksvoorzieningen komen te vallen.
3. Vreemdelingen voor wie het voor het gemeentebestuur op humanitaire gronden onacceptabel is dat zij buiten enige vorm van opvang verblijven.

Hiermee is geregeld dat vreemdelingen in de opvang over het algemeen een v-nummer hebben en dat zij geen recht hebben op voorliggende voorzieningen. In alle case study-gemeenten met uitzondering van Den Haag is ook binding met de regio verplicht. In de praktijk geldt dat criteria vaak ruimhartig worden uitgelegd. Een tweede belangrijke overeenkomst is dat in alle case study-gemeenten gestructureerd overleg plaatsvindt tussen de gemeente, ketenpartners en opvangorganisaties. Alleen in Utrecht en Eindhoven zitten ketenpartners en opvangorganisaties niet aan één tafel.

Ten aanzien van de opgevangen doelgroep constateren we dat de belangrijkste herkomstregio's West-Afrika, het Midden-Oosten, Noord- en Oost-Afrika en de Kaukasus zijn. Veel vreemdelingen verblijven al lange tijd in Nederland; navraag bij de IND toont dat de vreemdeling die een verblijfsvergunning heeft aangevraagd (van 93% bekend), dat gemiddeld 8,3 jaar geleden voor het eerst heeft gedaan. Ongeveer vier op de vijf personen is man. Hoewel geen volledige cijfers bekend zijn, is tijdens gesprekken met vreemdelingen en interviews met mensen in het veld wel geconstateerd dat relatief veel mensen kampen met medische en/of psychische problematiek.

Bij gesprekken met 27 vreemdelingen die van BBB-voorzieningen gebruik maken is gebleken dat de geïnterviewde mensen die alleen van nachtopvang gebruik kunnen maken amper in staat waren over hun toekomstperspectief na te denken. De mensen die 24-uurs opvang genoten, stonden hier meer voor open, zeker wanneer er ook sprake is van actieve begeleiding. Daarbij werd wel geconstateerd dat iedereen in eerste instantie was gericht op verblijf in Nederland, en dat pas wanneer men ervan overtuigd was dat dit geen optie kon zijn er ook gedacht werd over terugkeer. Dan nog zorgden gevoelens van onveiligheid of zorgen over het wegvallen van medische voorzieningen er in veel gevallen overigens voor dat men hoe dan ook niet mee wil werken aan terugkeer naar het land van herkomst.

⁶ INLIA, *Doelstelling en criteria*, laatstelijk geraadpleegd op 1 maart 2018 via: www.inlia.nl/Doelstelling-en-criteria.html

Rijksonderdaklocaties

Voor mensen met een vertrekplicht biedt DT&V opvang in de Vrijheidsbeperkende Locatie (VBL) in Ter Apel. Deze is in 2004 opgezet en kent een capaciteit van 450 personen. Voor gezinnen met kinderen onder 18 jaar zijn sinds 2011 Gezinslocaties (GL) opgezet. Op 12 januari 2018 gaat het om vijf locaties.⁷

Voor beide voorzieningen geldt dat het onderdak en begeleiding door DT&V wordt geboden met het oog op terugkeer. Voor de VBL geldt in principe een maximale verblijfstermijn van 12 weken, die verlengd kan worden bij een reëel perspectief op terugkeer. Voor gezinnen geldt dat er recht op onderdak is zolang het jongste kind nog niet de leeftijd van 18 heeft bereikt. Bij beide doelgroepen kan er sprake zijn van gedwongen vertrek, mits het land van herkomst daaraan meewerkt.

COA is verantwoordelijk voor de praktische uitvoering van de opvang; de plaatsing binnen gezinslocaties en huizen, het beheer van de privéruimten en de gezamenlijke faciliteiten (zoals cursuslokalen, wasruimtes, recreatieruimtes e.d.), alsmede de toegang tot medische zorg. De inrichting van de woningen is gelijk aan die voor asielzoekers. Men deelt een woning met keuken, douche en toilet met twee gezinnen (GL's) of met tien personen verdeeld over vijf slaapkamers (VBL). Er wordt leefgeld uitgekeerd, afhankelijk van de gezinssituatie.

Bewoners van de onderdaklocaties worden op drie manieren beperkt in hun vrijheid. Ten eerste is er een meldplicht, die inhoudt dat bewoners zich eens per week dienen te melden bij de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM). Bovendien is er een dagelijkse inhuysregistratieplicht van kracht bij COA, waarbij verzuim kan leiden tot vermindering van het leefgeld. Ten derde is het bewoners niet toegestaan zich buiten de grenzen te begeven van de gemeente waarin de onderdaklocatie staat.

Zowel DT&V als COA bieden begeleiding. Beide partijen onderkennen het belang van afstemming hierbij. Daarbij moet worden meegenomen dat ook VluchtelingenWerk Nederland, IOM en in sommige gevallen lokale NGO's activiteiten verrichten op het gebied van begeleiding, in afstemming met de regievoerder. DT&V acht het van belang dat vreemdelingen wel geactiveerd worden, maar dat uit de activiteiten geen signaal kan worden opgevat dat de kans op duurzaam verblijf in Nederland nog aanwezig is.

De herkomst van de populatie in de VBL en in mindere mate van de GL's wijkt sterk af van die in de BBB's. Bij de VBL is meer dan de helft van de vreemdelingen afkomstig uit Europese landen buiten de EU. In de GL's is de grootste groep afkomstig uit Azië (inclusief de Kaukasus) en het Midden-Oosten. Het is gemiddeld 2,7 (VBL) en 5,9 (GL's) jaar geleden dat iemand een verblijfsvergunning heeft aangevraagd.

Uit twaalf gesprekken met vreemdelingen die in een VBL of GL verbleven is een wisselend beeld op te maken. De mensen die in de VBL verbleven maakten geen van allen een passieve indruk en waren zeer actief bezig met hun toekomstperspectief, in drie van de vier gevallen in het land van herkomst. Bij mensen die in de GL verbleven is veelal juist een passieve instelling geconstateerd, waarbij men niet te zeer over de toekomst nadacht en daarin gesterkt werd door het feit dat men naar alle waarschijnlijkheid nog meerdere jaren in de GL kon verblijven.

⁷ Het aantal locaties en de technische capaciteit is aan verandering onderhevig. Op 20 juni 2017 ging het om zes locaties met een technische capaciteit variërend van 169 tot 511 personen.

Analyse

Verschillen in herkomst

Ten behoeve van de analyse van herkomstlanden is onderscheid gemaakt op basis van twee criteria: ten eerste of een land al dan niet door de rijksoverheid is opgenomen in de lijst van zogeheten ‘veilige landen van herkomst’⁸, ten tweede of gedwongen terugkeer naar een land volgens VluchtelingenWerk Nederland in de praktijk moeilijk is zonder paspoort of ander identiteitsdocument. Op basis van deze twee criteria zijn vier groepen te onderscheiden (met tussen haakjes de verkorte schrijfwijze):

- Veilig, moeilijke gedwongen terugkeer (Veilig-Moeilijk)
- Veilig, niet-moeilijke gedwongen terugkeer (Veilig-Niet-moeilijk)
- Niet op lijst veilige landen, niet moeilijke gedwongen terugkeer (Niet-veilig-Niet-moeilijk)
- Niet op lijst veilige landen, moeilijke gedwongen terugkeer (Niet-veilig-Moeilijk)

	Gemiddeld gemeenten ⁹	Gezinslocaties	VBL
Veilig-Moeilijk	7 %	1 %	6 %
Veilig-Niet-moeilijk	7 %	18 %	66 %
Niet-veilig-Niet-moeilijk	54 %	55 %	15 %
Niet-veilig-Moeilijk	31 %	26 %	12 %

De opdeling van de populaties van de opvang-/onderdakvormen in deze vier categorieën is in bovenstaande tabel weergegeven. Ten aanzien van verschillen tussen opvangvormen valt op dat vooral de VBL een afwijkend beeld laat zien. Hier zien we dat bijna driekwart van de populatie uit een veilig verklaard land afkomstig is. Dit past bij de aard van de opvangvorm: de VBL is bij uitstek de voorziening waar mensen uit veilige landen in terecht komen. Hun kansen op een verblijfsvergunning zijn zeer klein en dit is ook relatief goed uit te leggen aan de vreemdeling. Deze duidelijkheid leidt er waarschijnlijk toe dat mensen sneller aangeven mee te willen werken aan terugkeer, waardoor ze eerder voor een verblijf in de VBL in aanmerking komen. In de GL’s vormt de groep vreemdelingen uit een ‘veilig land van herkomst’ slechts 19% van het totaal en in BBB’s 14%. Bij de BBB’s is 31% van de populatie afkomstig uit een land dat niet is opgenomen in de lijst veilige landen en waarbij gedwongen terugkeer zonder identiteitsdocument moeilijk kan zijn. In de GL’s betreft deze groep 26% van het totaal. Tussen de gemeenten zijn de verschillen kleiner, hoewel hier nog niet sprake is van een homogeen beeld.

Verblijfsduur in Nederland, vertrekprocedures DT&V bij de BBB-doelgroep

Op basis van gegevens van IND valt te achterhalen dat 18% van de mensen in de BBB’s voor 2006 een verblijfsvergunning heeft aangevraagd. Bij de VBL en de GL’s is dat respectievelijk 2% en 5%. Aan de andere kant zien we dat 9% van de mensen in de BBB-populatie na 2015 voor het eerst een aanvraag heeft ingediend, terwijl dit bij de VBL en GL’s respectievelijk 67% en 9% betreft. In de BBB’s zijn dus relatief veel mensen opgevangen met een lange verblijfs historie in Nederland, terwijl in de VBL relatief veel mensen verblijven die nog maar kort in Nederland zijn.

⁸ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/vraag-en-antwoord/lijst-van-veilige-landen-van-herkomst>, gebruikt is de stand per februari 2018.

⁹ Case study-gemeenten: Amsterdam, Den Haag, Eindhoven, Emmen, Groningen, Rotterdam, Smallingerland, Utrecht
Niet case study-gemeenten: Almere, Doetinchem, Heerlen, Helmond, Maastricht

Een raadpleging bij DT&V leert dat ongeveer een derde van de mensen die in BBB's verblijven nooit bij DT&V in beeld zijn geweest voor een verblijf in een GL of VBL. Er is dus sprake van deels, maar zeker niet volledig overlappende doelgroepen.

Verschillen in gemeentelijke opvangvormen

De analyse van de verschillende opvangvormen levert een grofmazige classificatie op gebaseerd op de vraag of er (in de periode 2015-2017) al dan niet 24-uursopvang werd aangeboden en of er sprake was van programmatische, systematische begeleiding van alle opgevangen mensen.

- Drie gemeenten boden 24-uursopvang en programmatische, systematische begeleiding (Utrecht, Eindhoven, Groningen). Dit houdt onder meer in dat in deze gemeenten alle vreemdelingen op basis van een programma begeleid worden naar een duurzaam toekomstperspectief, zij het in de vorm van een asiel- of verblijfsvergunning, zij het in de vorm van terugkeer.
- Bij Amsterdam, Den Haag en Nijmegen is er niet (of slechts voor een beperkte groep vreemdelingen) sprake van 24-uursopvang en/of systematische, programmatische begeleiding.
- In Emmen, Smallingerland en Deventer is wel 24-uursopvang geboden maar geen programmatische begeleiding.
- Rotterdam kent verschillende vormen van opvang en begeleiding, afhankelijk van de opvangorganisatie.

Uitstroom

De analyse van uitstroom is bij de rijksonderdaklocaties uitgevoerd op basis van registraties van DT&V. De resultaten zijn weergegeven in onderstaande tabel:

	GL	VBL
Zelfstandig vertrek uit Nederland	13%	38%
Zelfst. Vertr. zonder toezicht (aanzegging)	0%	5%
Zelfst. Vertr. zonder toezicht (gn aanz)	20%	44%
Gedwongen vertrek uit Nederland	6%	3%
Overige uitstroom	8%	3%
Vergunning Verleend	13%	1%
Geen vertrek	39%	7%

Hieruit blijkt dat bij de VBL bijna 50% (44% + 5%) van de groep die in 2015-2017 onderdak heeft gekregen is vertrokken zonder toezicht. 38% is zelfstandig vertrokken uit Nederland onder toezicht van DT&V. Bij de GL's zien we een groep van 20% die zonder toezicht vertrokken is, en slechts 13% die zelfstandig is vertrokken uit Nederland onder toezicht van DT&V.

Bij gemeenten is geen sprake van uniforme registratie. Van de case study-gemeenten hebben alleen Groningen, Utrecht en Eindhoven (allen uit groep met intensieve begeleiding en 24-uursopvang) een volledige registratie van de uitstroom, waarbij opgemerkt moet worden dat deze registraties niet uniform zijn gelet op de geregistreerde groep en de gehanteerde typering van de uitstroom. De koppeling met IND-gegevens levert wel een beeld op ten aanzien van de huidige status van vreemdelingen (per begin maart 2018). Hier zien we dat gemiddeld 11% van de vreemdelingen uit BBB's uiteindelijk mochten blijven in Nederland, terwijl nog 9% in een procedure zit voor een asielvergunning of een reguliere verblijfsvergunning. Voor de VBL geldt dat 2% van de opgevangen groep in Nederland mag blijven, terwijl nog eens 2% op de peildatum een procedure heeft lopen. Bij de GL's gaat het om 20% die mag blijven en 10% die nog in een procedure zit.

Eindanalyse

Bij de eindanalyse moet geconstateerd worden dat een kwantitatieve analyse geen uitsluitend kan bieden. De informatie over terugkeer en uitstroom vanuit BBB-voorzieningen is in veel gevallen slecht vergelijkbaar en veelal onvolledig gebleken. Er is bovendien sprake van een systematische asymmetrie in beschikbaarheid van gegevens tussen de verschillende gemeenten: vooral de gemeenten waar intensief is ingezet op begeleiding van alle opgevangen vreemdelingen hebben ook een goede registratie van de uitstroom.

Daarnaast kan worden geconcludeerd, op basis van de herkomst van de opgevangen groepen, dat in de gemeentelijke opvang een veel groter gedeelte van de populatie uit landen afkomstig is die niet door de overheid zijn aangemerkt als veilige landen (85%) en dat er ook grote verschillen zijn in het aandeel van mensen uit landen waarbij terugkeer moeilijk kan zijn bij de populaties van BBB-voorzieningen, GL's en de VBL. Hierdoor zijn ook de uitstroomresultaten voor deze opvangvormen onvergelijkbaar.

Wel is geconstateerd dat er in het veld bij vrijwel alle betrokkenen vanuit de gemeentelijke opvang (ambtenaren, opvangcoördinatoren, begeleiders) een consensus bestaat over de factoren die van invloed zijn op de terugkeer. De belangrijkste punten waarover consensus bestaat zijn:

- Om vreemdelingen in staat te stellen om mee te werken aan een duurzaam toekomstperspectief (permanent verblijf of terugkeer) is het een randvoorwaarde dat er sprake is van een stabiele leefsituatie. Men dient zowel lichamelijk als mentaal in goede conditie te zijn. Hiervoor volstaat enkel nachtopvang niet. Men is dan te veel bezig met het (over)leven in het heden en is daardoor over het algemeen onvoldoende in staat om te werken aan doelen voor de lange termijn.
- Activering en begeleiding overdag (onder meer in de vorm van scholing of vrijwilligerswerk) kan verder helpen om mensen zover te krijgen mee te werken aan een duurzame oplossing. Als zij overdag wel worden opgevangen maar niet geactiveerd worden, kan dat alsnog verveling opwekken en demotiverend werken.
- Bij begeleiding wordt geconstateerd dat vreemdelingen over het algemeen pas goed willen meewerken aan een eventuele terugkeer als de juridische mogelijkheden voor een verblijf in Nederland zijn uitgeput.
- Vaak is men ervan overtuigd dat de aanvraag voor een asielvergunning of Verblijfsvergunning Regulier (VVR) onterecht is afgewezen. Daarom is het van belang dat de vreemdeling volledig vertrouwt op de partij die de juridische begeleiding verzorgt en eventueel het nieuws moet overbrengen dat er geen mogelijkheden meer zijn voor legaal verblijf in Nederland.
- Voor een deel van de BBB-populatie is verlening van een verblijfsvergunning toch een haalbare optie gebleken. Het is aannemelijk dat dit feit de inzet van vreemdelingen bij begeleiding naar terugkeer niet stimuleert.
- Wanneer terugkeer de enige optie blijkt te zijn, dan dient vreemdeling ervan overtuigd te raken dat in het land van herkomst een duurzaam toekomstperspectief mogelijk is. Belemmeringen op het gebied van de economische situatie zijn vaak weg te nemen door DT&V, IOM of andere NGO's (bijvoorbeeld in de vorm van een startkapitaal of scholing), maar voor wat betreft de veiligheid en gezondheid blijkt dit vaak moeilijker.

Deze opvattingen zijn vooral gebaseerd op ervaringen opgedaan door de groep gemeenten die aan systematische, programmatische begeleiding doen (Utrecht, Eindhoven, Groningen). In sommige gevallen is hier al mee begonnen voor de start van de BBB-voorzieningen in 2015 en is er dus sprake van over lange tijd opgebouwde ervaringen. Ook de ervaringen

vanuit de rijksonderdaklocaties stroken met de bovenstaande punten (met dien verstande dat de optie van gedwongen vertrek bij begeleiding door DT&V van invloed kan zijn op het meewerken aan terugkeer). De opvattingen worden echter breder gedragen; ook in andere gemeenten (onder meer Amsterdam en Rotterdam) zijn plannen opgevat (of worden deze momenteel uitgevoerd) om de opvang en begeleiding meer systematisch en programmatisch op te zetten.

Conclusies

Met dit onderzoek is getracht een zo goed mogelijk beeld te vormen van de manier waarop opvang en begeleiding van invloed zijn op de terugkeer van vreemdelingen met een vertrekplicht. Hiertoe is zowel getracht een kwantitatieve analyse op basis van gegevens van gemeenten, DT&V en IND uit te voeren als een kwalitatieve analyse op basis van gesprekken bij tien gemeenten, DT&V, COA en diverse NGO's.

De kwantitatieve analyse kan geen uitsluitsel leveren, voornamelijk vanwege de onvolledige, inconsistente en vooral asymmetrische gegevensverzameling bij gemeenten. Hierdoor is het niet mogelijk gebleken om de uitstroom uit BBB-voorzieningen goed in kaart te brengen, of een vergelijking te maken tussen gemeenten die op verschillende manieren de opvang en begeleiding opgezet hebben.

De voornaamste lessen ten aanzien van factoren die van invloed zijn op uitstroom en terugkeer van vreemdelingen uit BBB-voorzieningen en rijksonderdaklocaties zijn derhalve gebaseerd op ervaringen vanuit de systematische en programmatische begeleiding door opvangorganisaties en DT&V. De consensus over deze punten is zeer groot, zowel bij gemeenten die deze lessen al lang toepassen als bij gemeenten die dat recent zijn gaan doen of daar plannen voor hebben.

pro facto