

Vergaderjaar 2015–2016

19 637

Vreemdelingenbeleid

29 344

Terugkeerbeleid

Nr. 2116

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 januari 2016

Aanleiding

Van maart 2014 tot april 2015 is door het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) en de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) de pilot «activeren bewoners gezinslocaties» uitgevoerd. Over de opzet van deze pilot is uw Kamer in februari 2014 geïnformeerd.¹ Zoals toegezegd heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) de pilot geëvalueerd. Hierbij bied ik u dit onderzoek² en mijn reactie hierop aan.

Achtergrond pilot

Aanleiding voor de pilot was het advies van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (AZVC) «Verloren tijd». Naar aanleiding hiervan heeft de toenmalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie toegezegd dat hij wilde laten onderzoeken of extra investeringen in maatregelen ter activering van bewoners van COA-locaties het welzijn op een positieve manier kunnen beïnvloeden.³

Het doel van de pilot was nagaan of het activeren van bewoners van gezinslocaties een positieve invloed heeft op hun terugkeerbereidheid, welzijn en vraag naar zorg. In gezinslocaties wordt onderdak verleend aan gezinnen die niet (langer) rechtmatig in Nederland verblijven, Nederland moeten verlaten en die geen recht meer hebben op opvang in een asielzoekerscentrum.

¹ Kamerstuk 19 637, nr. 1787.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

³ Kamerstuk 19 637, nr. 1721.

Het COA en de DT&V hebben van maart 2014 tot april 2015 samen op drie locaties⁴ uitvoering gegeven aan de pilot. De pilot bestond uit kortduurende beroepscursussen, het verbeteren en daar waar mogelijk uitbreiden van sportfaciliteiten, activiteitenbegeleiding en het inrichten van zogenoemde terugkeerruimtes.

Het WODC heeft de pilot geëvalueerd door middel van interviews met bewoners en medewerkers van COA en DT&V, de deelnameregistratie aan de activiteiten en een literatuur- en beleidsstudie.

Conclusies van het onderzoek en reactie

Het WODC concludeert dat COA en DT&V de bewoners van de pilotlocaties hebben weten te bereiken; iets meer dan de helft van de bewoners nam deel aan een pilotactiviteit. De deelnemerspercentages verschilden per pilotlocatie. Ook verschilden de pilotactiviteiten in populariteit. Zo waren met name de beroepscursussen populair, was de belangstelling voor de recreatieve activiteiten wisselend en werden de terugkeerruimtes beperkt gebruikt. Belangrijkste redenen voor deelname aan de activiteiten waren het zoeken naar afleiding en de behoefte om actief te zijn. De bewoners van de gezinslocaties waardeerden de toename in aangeboden activiteiten. Ook medewerkers van COA en DT&V zagen positieve effecten, bijvoorbeeld in de omgang met bewoners. Sommige van de medewerkers gaven aan dat de pilot extra tijdsbelasting met zich meebracht.

Het WODC bevestigt in het onderzoek de conclusie van de ACVZ in het advies «Verloren tijd» dat het leven op de gezinslocaties wordt gekenmerkt door eentonigheid en verveling. Op basis van de interviews concludeert het WODC dat bewoners niet bezig zijn met terugkeer, maar blijven hopen op een verblijfsvergunning. Onderzoekers leggen in dit kader een verband met het aantal gezinnen dat alsnog een verblijfsvergunning krijgt, bijvoorbeeld in het kader van het kinderpardon. Hierdoor zouden andere bewoners hoop krijgen en niet met terugkeer bezig zijn. Het behoeft geen verbazing dat terugkeer naar het land van herkomst niet aansluit bij de hoop en verwachtingen die gezinnen in de gezinslocaties hebben. Terugkeer is echter wel het uitgangspunt van verblijf op de gezinslocaties, wat immers terugkeerlocaties zijn.

Het WODC concludeert verder dat een zinvolle dagbesteding gedurende verblijf op de gezinslocatie belangrijk is voor het welzijn. Zowel uit de literatuur als uit de interviews komt naar voren dat activering hieraan bijdraagt. Het WODC stelt dat het daarom belangrijk kan zijn om via activering te investeren in welzijn, gezondheid en toekomstmogelijkheden van bewoners.

Het onderzoek naar de pilot levert geen concrete indicaties op dat activering invloed heeft op de terugkeerbereidheid in positieve of negatieve zin. Het WODC geeft aan dat dit aspect niet goed meetbaar was. Dit had meerdere oorzaken. Er was geen nulmeting beschikbaar van de terugkeerbereidheid. Daarnaast was het niet mogelijk de effecten op terugkeer te meten door pilotlocaties te vergelijken met niet-pilotlocaties. Dit kwam door de aanzienlijke verschillen tussen de gezinslocaties in de samenstelling van bewoners, bijvoorbeeld qua nationaliteit, wat sterk van invloed is op terugkeer. Daarbij werd door COA ook op niet-pilotlocaties aan activering gedaan. Verder zijn de activiteiten gefaseerd ingevoerd en lagen de doorlooptijd van de pilot en het onderzoek zeer kort op elkaar waardoor mogelijke lange termijneffecten niet meegenomen konden worden. Op basis van dit onderzoek kunnen dan ook geen harde

⁴ Gezinslocaties Gilze, Burgum en Den Helder

conclusies worden getrokken over het causaal verband tussen activering en terugkeerbereidheid.

De conclusies van het WODC ondersteunen de visie van het COA op activering, waar het COA sinds het ACVZ-rapport «Verloren tijd» vorm aan heeft gegeven. Het uitgangspunt van deze visie is dat activering en het hebben van een zinvolle dagbesteding van belang is voor het welzijn van bewoners en ertoe bijdraagt dat zij eigen verantwoordelijkheid nemen wat ook relevant is voor hun toekomstperspectief. Naast de positieve effecten hiervan voor het individu is dit ook positief voor de leefbaarheid, beheersbaarheid en veiligheid op COA-locaties.

Ook sluiten de conclusies van het WODC aan bij de uitgangspunten van het intensieve casemanagement dat de DT&V voert op de gezinslocaties. Hierbij worden vreemdelingen die moeten vertrekken gestimuleerd en gemotiveerd om zichzelf te ontplooien. Dit is van belang voor het welzijn en kan daarmee ook van positieve invloed zijn op het terugkeerperspectief.

Zoals uw Kamer weet is eerder onderzoek gedaan naar terugkeerintenties. In 2010 heeft het WODC het rapport «Kiezen tussen twee kwaden: Determinanten van terugkeerintenties onder (bijna) uitgeprocedeerde asielmigranten» uitgebracht.⁵ De onderzoekers geven hierbij verschillende determinanten die van invloed zijn op het gedrag van de uitgeprocedeerde vreemdeling om al dan niet mee te werken aan terugkeer. Dat varieert van veronderstelde effecten op gezondheid tot de angst dat het niet veilig is in het land van herkomst.

Dit onderzoek is als leidraad gebruikt door Regioplan, die in opdracht van het WODC het rapport «Terugkeer van vertrekplichtige vreemdelingen» heeft opgeleverd. Dit rapport is 6 oktober jl. aangeboden aan uw Kamer en ziet op mogelijke terugkeerinterventies.⁶ De vreemdeling die niet (langer) in Nederland mag blijven en aan zijn vertrek dient te werken kan verschillende belemmeringen ervaren; naast de belemmerende cognities en emoties die maken dat vertrekplichtige vreemdelingen een negatieve houding hebben ten aanzien van terugkeer, spelen ook ervaren praktische belemmeringen een belangrijke rol in de beslissing om te blijven of terug te keren. Regioplan stelt in haar rapport dat juist door de vreemdeling zelf actief te laten werken aan zijn terugkeer en daar op de terugkeerlocaties ondersteuning aan te bieden, zorgt dat meer terugkeer mogelijk is. Door het wegnemen van de ervaren en praktische belemmeringen krijgt de vreemdeling handvatten om aan terugkeer en zijn of haar toekomst te werken.

In dit licht is het goed denkbaar dat het activeren van vreemdelingen en het aanbieden van bijvoorbeeld een opleiding of cursus die aansluit bij loopbaanmogelijkheden in het land van herkomst extra prikkels zijn om terug te keren. Deze benadering past in de nieuwe DT&V-methodiek «werken in een gedwongen kader» die vanaf 2016 van start gaat en tot doel heeft om een vreemdeling te motiveren om na te denken over de toekomst en hiertoe keuzes te maken.

Conclusie

Gelet op het vorenstaande acht ik, ondanks de onmogelijkheid om tot een concrete meting van de terugkeerbereidheid te komen, de ingezette activering waardevol, mede nu deze aansluit bij de visies en methodieken van het COA en de DT&V. Ik heb dan ook besloten om activeringsactiviteiten op de pilotlocaties zoveel als mogelijk te continueren en komende

⁵ Leerkes, Galloway & Kromhout 2010, Den Haag WODC Cahier 2010–5.

⁶ *Kamerstuk* 19 637, nr. 2063.

periode te onderzoeken of uitrol op alle gezinslocaties mogelijk is. Juist omdat een concrete meting niet mogelijk is, zal ik na drie jaar een evaluatie op laten stellen om nader inzicht te verkrijgen in de effecten van de activering.

Het spreekt voor zich dat bij het continueren van de activeringsactiviteiten lering wordt getrokken uit de opgedane ervaringen in de pilot. Zo zal meer maatwerk worden toegepast en zal bijvoorbeeld deelname aan een opleiding worden gekoppeld aan het meewerken aan terugkeer. In ieder geval zal activering in het teken blijven staan van terugkeer. Terugkeer is immers het uitgangspunt van verblijf op de gezinslocaties.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
K.H.D.M. Dijkhoff