

Vergaderjaar 2010–2011

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 1461

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR IMMIGRATIE EN ASIEL

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 september 2011

Bijgaand treft u het onderzoeksrapport van het onderzoeksbureau Centrum Verslavingsonderzoek (CVO) dat is uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC): «Experiment Perspectiefaanpak voormalige alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Analyse van de resultaten»¹. Tevens treft u hierbij mijn reactie op de uitkomsten van het onderzoek.

1. Aanleiding

Naar aanleiding van de motie Spekman (Tweede Kamer 2007–2008, 19 637, nr. 1211) is in samenspraak met 20 gemeenten en de VNG, op 1 oktober 2009 gestart met het experiment Perspectief. Doel van de Perspectiefaanpak is het voorkomen van illegaliteit onder voormalige alleenstaande minderjarige vreemdelingen (ex-amv's) waarbij een tweeledige werkwijze wordt gevolgd: enerzijds het begeleiden van jongeren die (alsnog) in aanmerking kunnen komen voor een verblijfsvergunning en anderzijds, indien geen zicht bestaat op bestendig rechtmatig verblijf, het voorbereiden van de jongeren op hun vertrek uit Nederland. Zoals vooraf met de deelnemende gemeenten werd afgesproken, is het experiment op 1 april 2011 geëindigd.

In de motie is tegelijk verzocht om dit experiment te evalueren op het verhogen van het percentage van de daadwerkelijke terugkeer van de ex-amv's en het verlagen van het percentage van ex-amv's dat met onbekende bestemming is vertrokken. Met het hiergenoemde onderzoek en deze brief wordt dit deel van de motie uitgevoerd.

Het experiment Perspectief is uitgevoerd onder begeleiding van een stuurgroep (Vereniging Nederlandse Gemeenten – Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) met een gemeentelijke vertegenwoordiger als voorzitter. De operationele leiding van het experiment lag in handen van een projectgroep waar de VNG, de deelnemende gemeenten, de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM), Nidos, het Centraal orgaan

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Opvang Asielzoekers (COA), Vluchtelingenwerk, de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) en de Vreemdelingenpolitie (VP) deel van uit maakten.

Bij de start van het experiment zijn in onderlinge overeenstemming met de VNG en gemeenten afspraken gemaakt over een gemaximeerde financiële bijdrage van het Rijk gedurende de looptijd van het experiment. Ten behoeve van de deelnemende gemeenten was door het Rijk een maximumbedrag van 3,75 miljoen euro voorzien gedurende de looptijd van het Experiment. Daarbovenop hebben de gemeenten 1,25 miljoen euro bijgedragen.

Verder zijn afspraken gemaakt over de rol van de VP, IND en DT&V tijdens het experiment. Uitgangspunt hierbij was dat de vertrouwenspersoon die vanuit het lokale steunpunt de ex-amv's begeleidt, de spil is in het geheel. Het lokale steunpunt was verantwoordelijk voor de keuze en invulling van het begeleidingstraject. Daarbij kon het lokale steunpunt, indien het dit wenste, een beroep doen op de IND en de DT&V. Door de IND zijn specifieke contactpunten aangewezen waar de lokale steunpunten terecht konden met vragen om informatie en verzoeken om de behandeling van een opvolgende toelatingsaanvraag te bespoedigen. Voorts konden de steunpunten een beroep doen op de DT&V om het terugkeertraject vorm te geven. Daarnaast is afgesproken dat de VP terughoudend zou omgaan met het in bewaring stellen van deelnemers aan het experiment opdat het begeleidingstraject bij de steunpunten niet zou worden onderbroken.

Deze afspraken waren van kracht tot 1 april 2011. Evenwel is op verzoek van de gemeenten voorzien in een afbouwfase tot 1 juli 2011 en heb ik uw Kamer schriftelijk toegezegd dat de afspraken met de IND, DT&V en VP in de afbouwfase van kracht zouden blijven totdat ik op basis van het rapport van het WODC heb besloten of voortzetting van dit experiment zinvol en mogelijk is.

2. Reikwijdte van het onderzoek

Het onderzoek beoogt inzicht te verschaffen in de organisatievorm, werkwijze en resultaten van de steunpunten Perspectief in de verschillende gemeenten. Hierbij is ook gekeken naar de verschillen in de werkwijze bij de lokale steunpunten en de eventuele invloed van deze verschillen op de behaalde resultaten.

Het onderzoek bevat geen vergelijking met de resultaten van het Rijksbeleid inzake ex-amv's. In dit onderzoek is daarom geen sprake van een experimentele groep en een controlegroep. Er zijn verschillende factoren die een wetenschappelijk verantwoorde vergelijking tussen de resultaten van de Perspectiefaanpak en de resultaten van het Rijksbeleid verstoren. Zo is de groep ex-amv's die zich aanmelden bij de steunpunten geen willekeurige groep maar vormen deze ex-amv's een selectieve groep. Het zich vrijwillig aanmelden voor het experiment kan bijvoorbeeld een indicatie vormen voor de bereidheid van een ex-amv om aan de terugkeer te werken. De eigen keuze om deel te nemen aan het experiment is een wezenlijk verschil ten opzichte van de ex-amv's waarmee DT&V werkt. Daar komt bij dat de steunpunten zelf geen onderling vergelijkbare groepen deelnemers hebben aangetrokken. Zoals uit het rapport blijkt, verschillen de kenmerken van de deelnemers aan het experiment per steunpunt. Dit maakt het nagenoeg onmogelijk om een experimentele groep in het experiment te identificeren waarmee een controlegroep in het Rijksbeleid kan worden vergeleken. Ook volgt de Perspectiefaanpak voor een deel van de ex-amv's op de reguliere aanpak

en is er dus sprake van een «dubbele» aanpak waarbij de invloed van beide werkwijzen op een eventueel behaald resultaat moeilijk te duiden valt.

Bovenstaande variabelen maken het uitvoeren van een wetenschappelijk verantwoorde vergelijking met een experimentele groep en een controle-groep nagenoeg onmogelijk. Ondanks deze bezwaren is door de deelnemende gemeenten en uw Kamer aangedrongen om toch in een vorm van vergelijking te voorzien tussen de Perspectiefaanpak en de werkwijze van het Rijk.

Daarom heb ik in overleg met de bij het project betrokken gemeentelijke vertegenwoordiging gezocht naar een manier om aan dit verzoek te kunnen voldoen. Het resultaat hiervan heb ik in mijn reactie opgenomen.

3. Samenvatting van het rapport

Het onderzoek is gebaseerd op de gegevens van 733 ex-amv's. Dit betreft ex-amv's die tussen 1 oktober 2009 en 1 oktober 2010 bij de steunpunten zijn ingestroomd. Dit kan ook gaan om ex-amv's die voor 1 oktober 2009 zijn ingestroomd en voor die datum nog niet zijn uitgestroomd (ongeveer 32 procent van de totale groep ex-amv's). Ex-amv's die na 1 oktober 2010 zijn ingestroomd vormen geen onderdeel van het onderzoek. Angola, Sierra Leone, Guinee en China zijn de belangrijkste herkomstlanden.

Uit het onderzoek komende volgende resultaten naar voren: 65 procent (473) van de ex-amv's is nog in begeleiding bij de steunpunten, 15 procent (107) van de ex-amv's kreeg gedurende het experiment een verblijfsvergunning, drie procent (21) is teruggekeerd naar land van herkomst, 12 procent (87) vertrok met onbekende bestemming en vijf procent (35) valt buiten deze categorieën.

De gemiddelde verblijfsduur van de ex-amv's die zijn uitgestroomd tijdens het experiment Perspectief bedraagt 17 maanden. Een nadere analyse van de verschillen in de duur van begeleiding laat zien dat bij 28 procent van de ex-amv's die zijn uitgestroomd, dit binnen zes maanden is gebeurd. Nadien neemt het percentage ex-amv's dat uitstroomt af. Van de deelnemers die nog steeds in begeleiding zijn, is een kwart al langer dan anderhalf jaar in begeleiding.

Gemiddeld verbleven de ex-amv's al bijna 7 jaar in Nederland op het moment dat zij hulp zochten bij de steunpunten. De gemiddelde leeftijd waarop de deelnemers bij de steunpunten terecht kwamen, is 22 jaar. De leeftijd waarop de ex-amv's die het experiment Perspectief hebben deelgenomen, bekend werden bij de IND, bijvoorbeeld omdat zij een asielaanvraag hebben gedaan, ligt gemiddeld op 15 jaar. Nagenoeg alle ex-amv's hebben een asielaanvraag ingediend, waarvan 30 procent meerdere asielaanvragen. Daarnaast hebben deze ex-amv's ook meerdere keren een reguliere verblijfsvergunning aangevraagd.

De verantwoordelijkheid voor het bieden van perspectief aan de ex-amv's lag bij het lokale steunpunt. De lokale steunpunten bepalen het begeleidingstraject en bewaken de voortgang van de deelnemers. Zoals hierboven is opgemerkt konden deze lokale steunpunten, indien ze dat wensten, een beroep doen op de IND en DT&V. Uit het onderzoek blijkt dat de steunpunten slechts incidenteel contact hebben gehad met de IND en over het algemeen niet de daartoe specifiek aangewezen contactpunten bij de IND gebruikten. Een meerderheid van de steunpunten vindt de communicatie met de IND redelijk tot goed maar ervaart wel knelpunten zoals de trage afhandeling van verzoeken en de duur van procedures. Verder zeggen bijna alle steunpunten samen te werken met de DT&V.

Hoewel er tussen de DT&V en de steunpunten knelpunten zijn als gevolg van een verschil van inzicht over de medewerking van ambassades, wordt de samenwerking met de DT&V door een meerderheid van de steunpunten als redelijk tot goed beschreven.

Tot slot is onderzocht of bepaalde verschillen in organisatievorm of werkwijze van de lokale steunpunten een rol speelden in de behaalde resultaten. Er werd echter al bij de kwalitatieve analyse duidelijk dat de steunpunten op veel kenmerken meer overeenkomen dan verschillen. Waar er vervolgens verschillen zijn geconstateerd in organisatie en werkwijze, lijken deze verschillen geen duidelijk onderscheidende rol te spelen in de verklaring van de uitkomsten die de steunpunten behalen. Bovendien lijken de resultaten vaak gerelateerd aan kenmerken van de deelnemende ex-amv's. Er is namelijk sprake van significante verschillen in de demografische en asielachtergrond bij de ex-amv's in begeleiding. De kenmerken van de ex-amv's kunnen doorgaans een alternatieve verklaring bieden voor de gevonden resultaten. Zo wordt in het onderzoek een samenhang vastgesteld tussen kenmerken van de steunpunten (zoals de duur van het verblijf, de ervaren knelpunten en de organisatie van de juridische bijstand) en het voorkomen dat ex-amv's met onbekende bestemming vertrekken maar dit betreft waarschijnlijk geen causale relatie. Persoonsgebonden kenmerken lijken in dit verband belangrijker.

De centrale conclusie van dit onderzoek is dat de verschillen in organisatievorm en werkwijze van de steunpunten hun resultaten niet voldoende kunnen verklaren.

4. Reactie op het rapport

Hoewel een meerderheid van de deelnemende gemeenten reeds verschillende jaren ex-amv's begeleidt volgens de Perspectiefaanpak, stel ik op basis van dit rapport vast dat het, ondanks de goede inzet van de steunpunten, niet vanzelfsprekend is om resultaat te boeken in deze vaak complexe zaken. Het aantal deelnemers dat nog steeds in begeleiding is en waarvoor geen resultaat is geboekt in termen van terugkeer of vergunningverlening is hoog. Slechts bij 18 procent van het totaal aantal deelnemers heeft terugkeer plaatsgevonden of is een vergunning verleend en is dus een concreet perspectief geboden. In het rapport wordt echter geen oorzakelijk verband vastgesteld tussen elementen van organisatie en werkwijze van de steunpunten in relatie tot deze resultaten.

Dat een groot aantal ex-amv's nog steeds in begeleiding is, heeft wel tot gevolg dat deze ex-amv's niet met onbekende bestemming zijn vertrokken. Het aantal ex-amv's dat met onbekende bestemming is vertrokken is dan ook relatief laag, namelijk 12 procent. Verder blijkt uit het rapport dat het meest resultaat wordt geboekt tijdens de eerste zes maanden van de begeleiding en dat de mate waarin resultaat wordt geboekt, significant afneemt naarmate de begeleiding van de ex-amv's langer duurt. Tegelijkertijd is het wel opvallend dat ex-amv's met onbekende bestemming lijken te vertrekken binnen de eerste maanden waarin ze onder begeleiding zijn.

De Perspectiefaanpak lijkt verder geen oplossing te bieden voor wat in het onderzoek als «moeilijke gevallen» wordt aangeduid, namelijk ex-amv's die al langer dan anderhalf jaar in begeleiding zijn. Van de 476 ex-amv's die nog in begeleiding waren, is 23 procent al langer dan anderhalf jaar in begeleiding, zonder dat dit tot resultaat heeft geleid. Dit illustreert wederom het complexe karakter van de zaken waarmee de steunpunten hebben gewerkt.

De deelnemende gemeenten en uw Kamer hebben verzocht om de resultaten van het Rijksbeleid in kaart te brengen zodat een vergelijking met de Perspectiefaanpak mogelijk is. Zoals ik hierboven heb toegelicht, zijn er verschillende variabelen die een wetenschappelijk verantwoorde vergelijking verstoren. Om, ondanks bovengenoemde bezwaren, een vergelijking te maken die enigszins een indicatie geeft over de mate waarin de Perspectiefaanpak en het Rijksbeleid resultaat behalen, is gekeken naar een groep ex-amv's in de caseload van DT&V in een vergelijkbare periode in tijd, namelijk van oktober 2009 tot april 2011. De voorgeschiedenis van de ex-amv's die deelnemen aan het experiment Perspectief of deel uitmaken van de caseload van de DT&V is hier niet bij betrokken.

Als beginpunt voor deze groep is uitgegaan van alle amv's die sinds 1 januari 2008 in beeld zijn geweest bij de IND. Vervolgens is onderzocht hoeveel vreemdelingen uit deze groep een afwijzing hebben ontvangen en zijn overgedragen aan de DT&V. Uit dit aantal zijn de amv's geselecteerd die tussen 1 oktober 2009 en 1 april 2011 in beeld waren bij de DT&V, in 2010 18 jaar (of ouder) waren of zijn geworden en niet deelnemen aan het experiment Perspectief. Dit leidt tot een totaal aantal ex-amv's van 1 140 personen¹. Gekeken is naar de resultaten inzake terugkeer en vergunningverlening: 14 procent (160) van de ex-amv's is aantoonbaar vertrokken, 35 procent (400) van de ex-amv's is zelfstandig vertrokken zonder toezicht en 8 procent (90) van de ex-amv's is alsnog een vergunning verleend. Verder is 17 procent (190) om andere redenen, zoals bijvoorbeeld een nieuwe toelatingsaanvraag, uitgestroomd en maakt 26 procent (300) nog deel uit van de caseload van de DT&V.

Net als bij het onderzoek van het CVO maken de ex-amv's die voor 1 oktober 2009 in beeld waren bij de DT&V en waarbij voor deze datum ook resultaat is geboekt door de DT&V, geen deel uit van bovenstaand onderzoek. Het betreft dus ook hier vaak complexe dossiers van ex-amv's waarbij er sprake is van een langdurig verblijf in Nederland. In onderstaande tabel treft u een vergelijking van de resultaten van de Perspectiefaanpak en van het Rijksbeleid.

Resultaten	Perspectief	DT&V
Nog in begeleiding	65% (473)	26% (300)
Aantoonbaar vertrek	3% (21)	14% (160)
Zelfstandig vertrek zonder toezicht	12% (87)	35% (400)
Vergunningverlening	15% (107)	8% (90)
Uitstroom om andere redenen	5% (35)	17% (190)
Totaal vreemdelingen	733	1 140

Hoewel voorzichtigheid moet worden betracht bij het vergelijken van bovenstaande resultaten, kunnen wel enkele algemene vaststellingen worden gedaan. Het aantal deelnemers aan het experiment dat nog in begeleiding is, ligt significant hoger dan bij het Rijksbeleid. Verder valt op dat, hoewel de terugkeer van deze ex-amv's geen eenvoudig gegeven is, de terugkeercijfers in het kader van de Perspectiefaanpak lager liggen dan de terugkeercijfers van het Rijksbeleid. Dit zou onder meer zijn verklaring kunnen vinden in de vaststelling in het rapport dat terugkeer door steunpunten pas als derde doel wordt benoemd. Wel is vast te stellen dat onder de perspectiefaanpak minder ex-amv's met onbekende bestemming zijn vertrokken dan uit de caseload van de DT&V.

¹ Alle aantallen zijn afgerond op tientallen.

Gelet op de beperkte effectiviteit van de Perspectiefaanpak en het gebrek aan meerwaarde ten opzichte van het Rijksbeleid, zie ik geen aanleiding om het experiment te continueren. Het aantal ex-amv's dat met onbekende bestemming is vertrokken, is weliswaar beperkt gebleven maar dit kan pas als een succes worden gekwalificeerd indien dit tegelijkertijd gecombineerd gaat met een vorm van resultaat of – in de termen van het experiment – een vorm van Perspectief. Dit is slechts bij een beperkt aantal deelnemers het geval.

5. Beleidsinzet

Ik heb uw Kamer toegezegd dat de afspraken die tijdens de afbouwfase van het experiment zijn gemaakt met de IND en de DT&V, zouden worden voortgezet totdat ik op basis van het rapport van het WODC heb besloten of voortzetting van dit experiment zinvol en mogelijk is. Zoals ik in mijn brief van 1 juli 2011 (TK, 2010–2011, 19 637, nr. 1438) heb toegelicht, betekende dit dat de IND lopende toelatingsaanvragen van ex-amv's, die op verzoek van het steunpunt zijn opgenomen in de afbouwfase, met voorrang zou blijven beoordelen. Voorts betekende dit dat de steunpunten een beroep konden doen op de DT&V om het terugkeertraject vorm te geven en dat de Vreemdelingenpolitie zich terughoudend zou opstellen ten aanzien van de vreemdelingenbewaring van de deelnemers aan het experiment Perspectief.

Het niet voortzetten van het experiment heeft tot gevolg dat deze afspraken worden stopgezet. Tegelijk wil ik waar mogelijk voorkomen dat deze groep vreemdelingen in de betrokken gemeenten op straat terechtkomen, met mogelijk negatieve gevolgen. Ook het in een aantal gevallen bestaande goede overleg tussen rijk en gemeenten over deze vreemdelingen wil ik waar zinvol en mogelijk voortzetten. De dossiers van de deelnemers aan het experiment kunnen daarom door gemeenten worden aangemeld bij de DT&V. Indien op het moment van aanmelding geen sprake is van een lopende toelatingsprocedure die in Nederland mag worden afgewacht, zal DT&V het vertrek faciliteren in een vrijheidsbeperkende locatie of een gezinslocatie. De nadruk daarbij ligt hierbij op zelfstandig vertrek. Indien er wel sprake is van een lopende toelatingsprocedure die in Nederland mag worden afgewacht, zal betrokkene tijdelijk worden opgevangen in een reguliere opvanglocatie van het COA of een gezinslocatie. De IND zal de lopende toelatingsprocedure, waar mogelijk, met voorrang behandelen. Indien gemeenten in de toekomst worden geconfronteerd met ex-amv's, kunnen deze gemeenten een beroep doen op de DT&V die op basis van maatwerk zal kijken naar mogelijke maatregelen.

Daarnaast zet ik in op maatregelen die moeten voorkomen dat amv's nog geruime tijd als ex-amv in Nederland blijven terwijl ze niet in aanmerking komen voor verblijf in Nederland. In mijn brief van 1 juli 2011 (TK, 2011–2011, 19 637, nr. 1436) aan uw Kamer heb ik gemeld dat de terugkeer van amv's prioriteit heeft. Daarbij zal ik ook ten volle gebruik maken van de beschikbare terugkeerinstrumenten zoals benoemd in de brief van 1 juli jl. Door deze terugkeer zo spoedig mogelijk te realiseren wordt voorkomen dat deze amv's hier langdurig blijven, zelfs tot lang na de meerderjarigheid. Aanvullend werk ik in het kader van de herijking van het amv-beleid ook maatregelen uit om de situatie van een ex-amv met een langdurig verblijf in Nederland zoveel mogelijk te voorkomen. Nu is het nog mogelijk dat jongeren in aanmerking komen voor een amv-vergunning terwijl het perspectief terugkeer is zodra ze meerderjarig en bijgevolg ex-amv worden. Hiermee wordt een tegenstrijdig signaal gecreëerd en dit wil ik voorkomen. Juist vanwege de verlening van de vergunning zijn deze jongeren veeleer gericht op integratie en bouwen ze

een leven op in Nederland. Uit het rapport blijkt bijvoorbeeld dat de gemiddelde verblijfsduur van ex-amv's die voor het eerst aankloppen bij een steunpunt gemiddeld zeven jaar bedraagt en dat een kwart van de ex-amv's inmiddels kinderen heeft in Nederland. Deze vaststellingen sluiten aan bij de conclusies uit het rapport «Jong en illegaal in Nederland» van juni 2010 (TK, 2010–2011, 27 062, nr. 66) waaruit blijkt dat jongvolwassenen zich onder meer als gevolg van hun langdurige verblijf in Nederland, thuis voelen in Nederland. Daarnaast blijkt uit dit onderzoek uit 2010 het belang van een duidelijke en eenduidige boodschap richting de (ex-)amv's om te voorkomen dat deze groep hoop blijft koesteren op een rechtmatig verblijf in Nederland.

Tot slot wil ik met het programma «Stroomlijning Toelatingsprocedures» onder meer de prikkels wegnemen die aanzetten tot het verlengen van het verblijf in Nederland door het steeds opnieuw starten van procedures. Dit is ook van belang voor deze groep nu uit het onderzoek blijkt dat een ruime meerderheid van de ex-amv's (94 procent) ooit een beroep heeft aangetekend, waaronder een relatief groot deel die dat twee keer of vaker heeft gedaan. Ook valt op dat de meeste ex-amv's meerdere reguliere toelatingsaanvragen hebben ingediend. Dit procedurestapelen wil ik proberen te voorkomen.

Door in te zetten op bovenstaande structurele maatregelen wil ik amv's na de toelatingsprocedure meteen een duidelijk perspectief bieden. Indien het perspectief terugkeer is, moet daar ook zo snel mogelijk naar worden gehandeld zodat wordt voorkomen dat deze amv zich richt op een verblijf in Nederland en zelfs geruime tijd na zijn meerderjarigheid nog steeds als ex-amv illegaal in Nederland verblijft.

De minister voor Immigratie en Asiel,
G. B. M. Leers