



Evaluatie Stichting Duurzame Terugkeer

Eindrapport

Een onderzoek in opdracht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken

B. Frouws MSc
drs. T.K. Grimmus
L.B.F. Bourdrez MSc

Projectnummer: B3825

Zoetermeer, 2 februari 2011

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Research voor Beleid. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Research voor Beleid. Research voor Beleid aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Voorwoord

Op 1 februari 2010 is de Stichting Duurzame Terugkeer van start gegaan. De Stichting Duurzame Terugkeer ondersteunt (ex-)asielzoekers door een 'persoonlijk ontwikkelfonds in natura' bij de terugkeer naar het land van herkomst en het opbouwen van een toekomst aldaar. Besloten is de Stichting gedurende de eerste twee jaren als pilot-project te beschouwen en aan het einde van het eerste jaar een tussentijdse evaluatie uit te voeren. In opdracht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft Research voor Beleid de tussentijdse evaluatie uitgevoerd. Dit rapport doet verslag van deze evaluatie.

Het onderzoek is uitgevoerd door Bram Frouws, Lisanne Boer, Lucas Bourdrez en Ton Grimmius. Ondergetekenden verzorgden de rapportage. Het onderzoek is begeleid door:

- Anke Reuvekamp (Ministerie van Buitenlandse Zaken, DCM/MO)
- Hans Sandee (Ministerie van Buitenlandse Zaken, DCM/MO)
- Marleen Kuijs (Dienst Terugkeer en Vertrek, Directie Staf)
- René van Schijndel (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, DMB)

Onze hartelijke dank gaat uit naar de vele respondenten die ons gedurende het onderzoeksproces van waardevolle informatie hebben voorzien en naar de leden van de begeleidingscommissie voor de prettige en constructieve samenwerking.

Bram Frouws
Ton Grimmius



Inhoudsopgave

1	Inleiding	7
1.1	De Stichting Duurzame Terugkeer	7
1.2	Doel- en vraagstelling van de evaluatie	11
1.3	Opzet van de evaluatie	14
1.4	Leeswijzer	15
2	Resultaten	17
2.1	Kwantitatieve resultaten	17
3	Opzet van de SDT	21
3.1	Proces van oprichting	21
3.2	Versnippering in het veld	22
3.3	Het concept duurzame terugkeer	23
3.4	De doelstellingen	24
3.5	Looptijd van de pilot	25
4	Samenwerking in de praktijk	27
4.1	De Front Office en Helpdesk	27
4.2	De Back Office	30
4.3	Samenwerking tussen de negen organisaties	31
4.4	Uitgelicht: VWN en IOM	33
4.5	Samenwerking tussen SDT en DT&V	35
5	Externe factoren	37
5.1	Terugkeer en ontwikkeling	37
5.2	HRT versus SDT	37
5.3	Landenlijst	39
5.4	28-dagen termijn	39
5.5	Beschouwing beperkende voorwaarden	40
6	Conclusies	43
6.1	Bevindingen	43
6.2	Aanbevelingen	47
	Bijlage 1 Afkortingen	49
	Bijlage 2 Respondenten	51
	Bijlage 3 Asiel- en terugkeerbeleid en ervaringen met ondersteuning van terugkeerders	53
	Bijlage 4 Doelstelling, activiteiten, resultaten per organisatie	57



1 Inleiding

Op 1 februari 2010 is de Stichting Duurzame Terugkeer (SDT) van start gegaan¹. De SDT ondersteunt (ex-)asielzoekers door een 'persoonlijk ontwikkelfonds in natura' bij de terugkeer naar het land van herkomst en het opbouwen van een toekomst aldaar. Besloten is de SDT gedurende de eerste twee jaren als pilot-project te beschouwen en aan het einde van het eerste jaar een tussentijdse evaluatie uit te voeren. In opdracht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) heeft Research voor Beleid de tussentijdse evaluatie uitgevoerd. Dit rapport doet verslag van deze evaluatie.

In dit eerste hoofdstuk beschrijven we achtereenvolgens de opzet en de doelstellingen van de SDT en de onderzoeksvragen en –aanpak van de tussentijdse evaluatie. De bredere context van het Nederlandse asiel- en migratiebeleid (in vogelvlucht) en de terugkeergeneigdheid naar en herintegratie van (ex-)asielzoekers in hun land van herkomst komen aan bod in bijlage 3. Voor een beschrijving van de doelstellingen en activiteiten van elke individuele organisatie binnen de SDT zij verwezen naar bijlage 4.

In de hoofdstukken hierna komen de resultaten van de evaluatie aan bod, op basis waarvan in hoofdstuk 6 conclusies worden getrokken over het functioneren van de SDT na ongeveer een jaar.

1.1 De Stichting Duurzame Terugkeer

Samenstelling, doelstelling en financiering

In de Beleidsnotitie Internationale Migratie en Ontwikkeling uit 2008 kondigde de regering aan (ex-)asielzoekers te ondersteunen bij terugkeer naar en duurzame herintegratie in hun land van herkomst. Ze kunnen hiervoor kiezen uit financiële ondersteuning op grond van de Herintegratieregeling Terugkeer (HRT)² of ondersteuning in de vorm van natura. Het is de bedoeling dat dit zogenoemde 'persoonlijk ontwikkelfonds in natura' wordt gebruikt na terugkeer in het land van herkomst. Het ontwikkelfonds kan worden aangewend voor scholing, hulp bij de bemiddeling naar werk en begeleiding van een eigen bedrijf, inclusief toegang tot microkredieten. De HRT wordt uitgevoerd door de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM). De beleidsnotitie geeft aan dat de uitvoering van de ondersteuning in natura eveneens wordt uitbesteed.

Zoals uit bijlage 3 blijkt was er al voor het verschijnen van de notitie Internationale Migratie en Ontwikkeling enige ervaring met terugkeer- en herintegratieondersteuning in natura. Deze ondersteuning werd ondermeer verleend door VluchtelingenWerk Nederland (VWN) die (ex-)asielzoekers door middel van gesprekken op hun terugkeer voorbereidt en de Stichting Maatwerk bij Terugkeer (MbT) van Cordaid die (ex-)asielzoekers ondersteunt bij hun herintegratie.

¹ Voor een overzicht van alle gebruikte afkortingen zij verwezen naar bijlage 1.

² Naast de HRT komen (ex-)asielzoekers in aanmerking voor een financiële bijdrage in het kader van de regeling Return and Immigration of Aliens from the Netherlands (REAN).

In lijn met de notitie Internationale Migratie en Ontwikkeling heeft een negental organisaties, waaronder VWN en MbT de Stichting (aanvankelijk 'Platform') Duurzame Terugkeer (SDT) opgericht. De in de SDT participerende organisaties hebben allen, vanuit het eigen werkveld, ervaring met het ondersteunen van (ex-)asielzoekers bij terugkeer.

De Stichting beoogt terugkerende (ex-)asielzoekers in natura te ondersteunen bij een veilige en zelfstandige terugkeer en duurzame herintegratie. Ondersteuning kan bestaan uit begeleiding, het verwerven van woon- en/of bedrijfsruimte, arbeidsmarktbemiddeling, het opzetten van zelfstandige werkzaamheden, onderwijs, gezondheidszorg, psychosociale begeleiding, kredietverlening en microfinanciering.

De Stichting Duurzame Terugkeer heeft een tweeledig doel:

- Enerzijds wil zij samenwerking bevorderen tussen negen verschillende organisaties, die zich allen op hun specifieke manier met terugkeer bezighouden. Hierdoor kunnen de organisaties samen een integraal, eenduidig, kwalitatief hoogwaardig en transparant aanbod van diensten ten behoeve van (ex-) asielzoekers aanbieden.
- Anderzijds wil de Stichting (ex-) asielzoekers ondersteunen zodat zij in staat zijn zelfstandig stappen te ondernemen voor een veilige, humane en perspectiefvolle terugkeer en duurzame herintegratie in het land van herkomst.

De Stichting tracht in een periode van twee jaren aan te tonen dat haar activiteiten een waardevolle en noodzakelijke aanvulling zijn op het huidige terugkeerbeleid en zijn instrumenten en aldus de inzet van de benodigde middelen rechtvaardigt.

Voor de periode van 1 februari 2010 tot en met 31 januari 2011 ontvangt de SDT een subsidie van BZ om invulling te geven aan de in de Beleidsnotitie Internationale Migratie en Ontwikkeling aangekondigde ondersteuning van (ex-)asielzoekers bij hun terugkeer naar en herintegratie in het land van herkomst. De SDT had subsidie aangevraagd voor de hierboven genoemde periode van twee jaren. Het Ministerie heeft de subsidiëring van het tweede jaar afhankelijk gesteld van de uitkomsten van een tussentijdse evaluatie. Gedurende deze eerste twee jaren wordt de SDT als een pilotproject beschouwd.

Deelnemende organisaties Stichting Duurzame Terugkeer

- | | |
|--|---|
| ■ Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA) | ■ Stichting NIDOS – jeugdbescherming voor vluchtelingen |
| ■ HealthNet/TPO | ■ Cordaid/Maatwerk bij Terugkeer (MbT) |
| ■ Hersteld vertrouwen in de Toekomst (HIT) | ■ Stichting Mondiale Samenleving (SMS) |
| ■ Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) | ■ VluchtelingenWerk Nederland (VWN) |
| ■ Pharos (Kennis- en adviescentrum Vluchtelingen, Nieuwkomers en Gezondheid) | |

Werkwijze

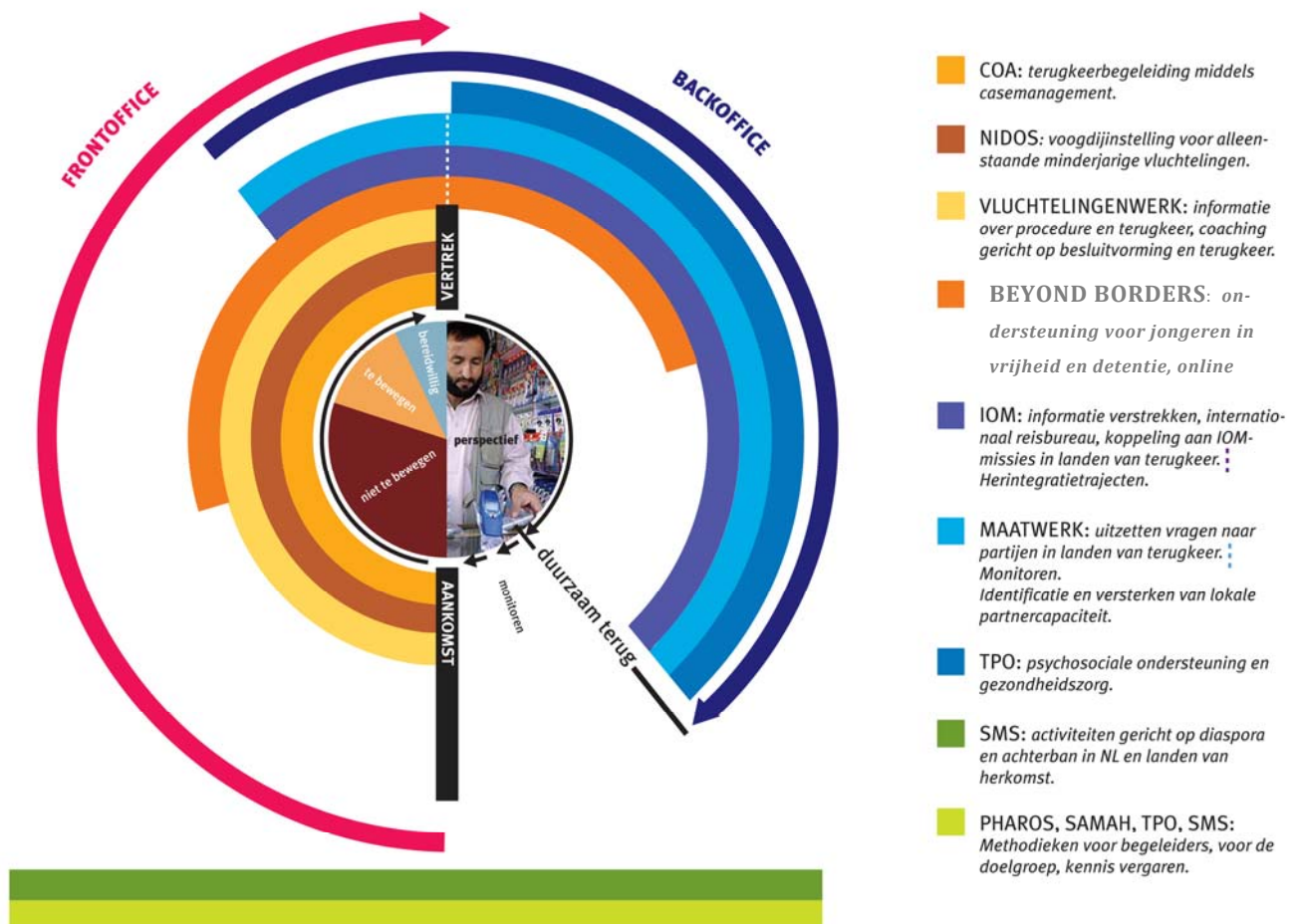
De SDT werkt vanuit de filosofie van samenwerkende zelfstandige partners die door middel van een ketenaanpak, waarin ieder vanuit zijn eigen specifieke kennis het benodigde gedeelte van de dienstverlening invult, tot de nagestreefde optimale dienstverlening komen. Het Programma op grond waarvan de subsidie is toegekend bestaat uit losse projectvoorstellen van de deelnemende organisaties en een overkoepelend programma.

Organisatie

De samenwerking wordt vormgegeven in een Front Office (FO), Back Office (BO) en een programmabureau. De Stichting staat onder toezicht van een Raad van Toezicht (RvT). FO en BO zijn grofweg te onderscheiden naar de activiteiten in Nederland (FO) en de activiteiten in de landen van herkomst (BO). In de FO, waarvan een Helpdesk een belangrijk onderdeel uitmaakt, participeren COA, VWN, SMS, MbT (Beyond Borders) en Pharos. De Helpdesk, waar onder andere mensen terecht kunnen voor vragen, de website wordt beheerd en registratie en doorverwijzing plaatsvindt, wordt bemenst door COA en VWN.

In de BO participeren IOM, MbT (Beyond Borders), SMS en Healthnet/TPO. Het programmabureau is verantwoordelijk voor rapportages aan de RvT en de beide ministeries, het dagelijks management en het vormgeven van het innovatieaspect, en bestaat uit een directeur een manager linken & leren, een kwaliteitscoördinator en een assistent. De manager linken & leren en de kwaliteitscoördinator worden geleverd door HIT. Zij moeten er voor zorgen dat de afzonderlijke projecten en de FO en BO met elkaar worden verbonden.

Hieronder volgt een weergave van de FO en de BO en de plaats van de verschillende organisaties binnen deze structuur.



In hoofdstuk 4 (paragrafen 4.1, 4.2 en 4.3) is een uitgebreidere omschrijving opgenomen van de opzet van de FO, de BO en het programmabureau.

Samenwerkingsovereenkomst met Dienst Terugkeer en Vertrek

Zoals in bijlage 3 is beschreven, worden (ex-)asielzoekers die niet (langer) in Nederland kunnen verblijven overgedragen aan de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). De DT&V werkt volgens het principe van casemanagement. Een regievoerder van de Dienst regisseert het vertrekproces en is er voor verantwoordelijk dat het vertrek plaatsvindt. Hierbij wordt gestreefd naar zoveel mogelijk maatwerk. Er kan dus complementariteit zijn tussen de werkzaamheden van de Dienst en de SDT. Om deze reden hebben beide organisaties op 11 februari 2010 een samenwerkingsovereenkomst afgesloten. In onderstaand kader zijn enkele elementen van de overeenkomst opgenomen.

Samenwerkingsovereenkomst DT&V-SDT: enkele afspraken (vrij naar de tekst van de overeenkomst)

- Organisaties werken vanuit hun eigen mandaat en binnen wettelijke kaders.
- De SDT verwijst terugkeerders voor ondersteuning bij de feitelijke terugreis naar het IOM.
- Partijen informeren elkaar over de diensten die ze aanbieden, aan welke groepen en in welke landen ze actief zijn.
- DT&V informeert de SDT over de voorkeurslanden voor terugkeer.
- In eerste instantie dient de vreemdeling zelf een verzoek om ondersteuning bij de SDT in. Op diens verzoek kan DT&V dit (alleen voor personen die tot de doelgroep van de SDT behoren) doen bij de FO van de SDT.
- Indien de feitelijke terugkeer door DT&V wordt gefaciliteerd, vindt ondersteuning bij herintegratie alleen plaats nadat van de terugkeerder een schriftelijke verklaring is ontvangen dat het een vrijwillige terugkeer met DT&V betreft.
- DT&V brengt haar regievoerders op de hoogte van het bestaan van de SDT. De SDT stelt toegankelijke informatie beschikbaar, w.o. een algemene beschrijving van de activiteiten die de SDT ten behoeve van het vertrek van de vreemdeling uitvoert.
- SDT kan voorlichting/opleiding verzorgen ten behoeve van DT&V.
- Partijen informeren elkaar op verzoek over hun inspanningen en resultaten daarvan t.a.v. een individuele vreemdeling. SDT stelt de vreemdeling op de hoogte van het uitgangspunt dat hij/zij in principe zelf DT&V informeert over de voortgang van de uitvoering van de ondersteuningsaanvraag.
- De SDT voorziet de vreemdeling na diens ondersteuningsverzoek van een schriftelijke verklaring dat dit verzoek in behandeling is genomen. DT&V ontvangt een afschrift.
- SDT informeert DT&V vierwekelijks over vreemdelingen waarvoor activiteiten worden verricht en vreemdelingen die niet in begeleiding worden genomen (incl. reden).
- DT&V kan afzonderlijke overeenkomsten sluiten over informatie-uitwisseling met bij de SDT aangesloten organisaties.

Doelstellingen

In haar Programma formuleert de SDT een aantal concrete doelstellingen over de te bereiken doelgroep en het aantal te ondersteunen terugkeerders. De doelstellingen voor het eerste jaar zijn de volgende.

- Er zijn tenminste 3.920 terugkeerders bereikt door voorlichting en bewustwordingsactiviteiten.
- Tenminste 350 personen zijn gecoacht bij de voorbereiding van hun terugkeer (planning en aanpak).
- Tenminste 35 personen hebben medisch en psychosociale begeleiding (ontvangen).
- Er worden tenminste 150 terugkeerders gemonitord.
- Door de SDT zijn tenminste 266 extra personen teruggekeerd.
- Het aantal teruggekeerde minderjarigen en jongeren bedraagt tenminste 25.
- De FO is binnen 12 maanden geïmplementeerd en toegankelijk voor terugkeerders.
- De deelprojecten van de SDT zijn binnen 12 maanden geïmplementeerd en toegankelijk voor terugkeerders.
- De in de samenwerkingsovereenkomst met DT&V gemaakte afspraken worden op adequate wijze nagekomen.

Voor een overzicht van de wijze waarop de organisaties door middel van hun projecten bijdragen aan het bereiken van deze doelstellingen verwijzen we naar bijlage 4.

1.2 Doel- en vraagstelling van de evaluatie

Doelstelling

De tussentijdse evaluatie heeft een aantal doelen. In de eerste plaats wil BZ inzicht in de tussentijdse resultaten van de pilot met de SDT. Het onderzoek dient in beeld te brengen welke kwantitatieve resultaten zijn geboekt en hoe deze zich verhouden tot de doelstellingen. Ook dient het onderzoek de kwalitatieve resultaten in kaart te brengen en te relateren aan de doelstellingen. Het gaat hierbij om de samenwerking tussen de partners in de SDT en de samenwerking met DT&V. Bij het verstrekken van de subsidie heeft BZ uitdrukkelijk opgemerkt dat de onderlinge samenwerking tussen de partners een punt van aandacht was dat in het projectvoorstel nog onvoldragen was.

In de tweede plaats is de doelstelling van de evaluatie inzicht te krijgen in de meerwaarde van de SDT bij het realiseren van het in de Beleidsnotitie Internationale Migratie en Ontwikkeling aangekondigde beleid terugkeerders de mogelijkheid van ondersteuning in natura te bieden. Het gaat erom good practices te detecteren alsmede werkwijzen die dit in potentie zijn. De meerwaarde is gelegen in een groter aantal terugkeerders, een meer duurzame herintegratie.

In de derde plaats tenslotte, wil BZ mede op grond van de evaluatie een besluit nemen over het al dan niet voortzetten van de subsidie en de eventueel aan voortzetting te verbinden voorwaarden.

Vraagstelling

Uit bovenstaande doelstelling, de onderzoeksvragen in de Terms of Reference en een inventarisatie (hierboven en in bijlage 3) van het beleids- en werkveld waarin de SDT opereert zijn de volgende evaluatievragen afgeleid.

1. Waaruit bestaat de dienstverlening en hoe komt deze tot stand?

- Waaruit bestaan concreet de verschillende vormen van begeleiding (ondersteuning bij terugkeer, medisch en psychosociale begeleiding en ondersteuning bij herintegratie)? Welke activiteiten worden concreet voor en met de aanvrager ondernomen? Op welke wijze worden deze geacht bij te dragen aan terugkeer en/of herintegratie? Kunnen deze diensten in combinatie worden aangeboden?
- Welke organisaties binnen de SDT zijn primair verantwoordelijk voor de verschillende vormen van ondersteuning? Wat is hun rol en die van buitenlandse samenwerkingspartners die na terugkeer van de cliënt in het land van herkomst het leeuwendeel van het herintegratietraject voor hun rekening moeten nemen?
- In hoeverre is in de terugkeerlanden sprake van een adequaat netwerk van partners om de benodigde ondersteuning te geven. Het gaat zowel om kwantitatieve (zijn er voldoende organisaties) als om kwalitatieve aspecten (zijn de partners voldoende gefocust op het geven van de gevraagde begeleiding en beschikken ze over de benodigde deskundigheid)?
- Wordt de begeleiding van cliënten in het land van terugkeer gevolgd? Zo ja, op welke wijze? Is sprake van een adequaat monitoringsysteem?

2. Wat zijn de kwantitatieve resultaten van de SDT en hoe verhouden deze zich tot de doelstellingen?

- Hoe zijn de kwantitatieve doelstellingen tot stand gekomen; wat is de rol hierbij geweest van de verschillende actoren? Op welke uitgangspunten en gegevens zijn ze gebaseerd?
- Hoe groot is de potentiële doelgroep van (ex-)asielzoekers die in de evaluatieperiode en het eerste jaar van de SDT voor ondersteuning door de Stichting in aanmerking komt? Hoe verhoudt zich deze met de verwachte omvang?
- Welk gedeelte van de doelgroep heeft de SDT in de evaluatieperiode bereikt met voorlichting en activiteiten gericht op bewustwording?
- Hoeveel cliënten hebben in de evaluatieperiode een verzoek om ondersteuning bij terugkeer en/of herintegratie in het land van terugkeer bij de SDT ingediend? Hoeveel van hen hebben de volgens de samenwerkingsovereenkomst met DT&V benodigde schriftelijke verklaring dat het verzoek in behandeling is genomen. Wanneer niet op alle ondersteuningsverzoeken een schriftelijke verklaring is gevolgd, wat is daarvan de oorzaak?
- Hoeveel cliënten zijn daadwerkelijk begeleid? Wat was de aard van de begeleiding?
- Wanneer niet alle cliënten die een verzoek hebben ingediend voor begeleiding zijn begeleid, wat is daarvan de oorzaak (bijvoorbeeld: SDT kan niets voor hem/haar betekenen)?
- Van hoeveel cliënten is de begeleiding gestopt? Wat zijn de redenen hiervoor (bijvoorbeeld: cliënt komt afspraken niet na, cliënt ziet af van verdere begeleiding, etc.)?
- Hoeveel van de cliënten die bij de SDT in begeleiding zijn geweest, zijn uiteindelijk niet met de SDT maar met de REAN en HRT teruggekeerd?
- Hoeveel cliënten zijn daadwerkelijk teruggekeerd met de SDT? Hoeveel van hen zijn (ex-)amv (alleenstaande minderjarige vreemdeling)?
- Zijn er terugkeerders die door de SDT zijn begeleid, maar die het proces slechts 'formeel' doorlopen hebben en ook zonder deze begeleiding zouden zijn teruggekeerd?

- Wat is de gemiddelde doorlooptijd van een ondersteuningstraject?
- Wat zijn de landen van herkomst van de cliënten die een ondersteuningsverzoek hebben gedaan en naar welke landen is terugkeer van cliënten daadwerkelijk gerealiseerd? Hoe verhoudt zich dit tot de prioriteitslanden van DT&V?
- Bevordert de SDT het aantal zelfstandige terugkeerders? Is te berekenen in hoeverre de SDT tot een extra aantal terugkeerders heeft geleid?
- Hoe verhouden bovengenoemde resultaten zich tot de doelstellingen?

3. Wat is de werkwijze van de SDT en hoe werken de partners samen?

- Wat zijn (in aanvulling op hetgeen daarover hierboven reeds is gezegd) de taken van de FO respectievelijk BO en de rol van de verschillende partners hierin? Hoe worden deze rollen op elkaar afgestemd? Wat is de taak van het bureau? Hoe worden deze drie onderdelen van de SDT geacht samen te werken en hoe verloopt deze samenwerking in de praktijk?
- In hoeverre is de FO operationeel en functioneert ze? Hoe verhoudt zich dit tot de doelstelling dat de FO binnen een jaar operationeel is? Wat is de toegevoegde waarde van de FO?
- Op welke wijze worden de partners geacht samen te werken met de verschillende onderdelen van de SDT? Hoe verloopt deze samenwerking in de praktijk?
- Op welke wijze verdelen de partnerorganisaties de taken en werken ze samen? Is daadwerkelijk sprake van een ketenbenadering waarin aan de cliënt integrale dienstverlening wordt geboden waaraan zo nodig verschillende partners een bijdrage leveren? Of is meer sprake van een systeem waarin binnenkomende verzoeken aan de meest in aanmerking komende partner worden toegedeeld?
- Wat is de meerwaarde van de SDT voor de participerende organisaties? In hoeverre is de SDT bevorderlijk voor het realiseren van de eigen doelstellingen? Hoe beoordelen de participanten de samenwerking? Wat is het interne draagvlak voor de SDT bij de verschillende deelnemers?
- Welke deelprojecten voor terugkeerders brengen de verschillende organisaties in? Wat is de bijdrage hiervan aan het functioneren van de SDT en het bieden van een zo goed mogelijke dienstverlening aan cliënten? Wat is de stand van zaken met betrekking tot de implementatie van deze trajecten? Hoe verhoudt zich dit tot de doelstelling dat deze projecten binnen 12 maanden beschikbaar moeten zijn voor terugkeerders?
- In hoeverre is sprake van capaciteitsopbouw bij en kennisdeling tussen de verschillende organisaties binnen de SDT? In hoeverre spelen de uitkomsten van wetenschappelijk onderzoek, zoals de in bijlage 3 genoemde, een rol bij het ontwikkelen van de dienstverlening? Wat is de stand van zaken met betrekking tot deze 'interne' capaciteitsopbouw?
- In hoeverre is sprake van kwantitatieve en kwalitatieve capaciteitsopbouw in de landen van terugkeer? Wat is de stand van zaken met betrekking tot deze 'externe' capaciteitsopbouw?
- In hoeverre en op welke wijze houdt SDT bij haar activiteiten rekening met het landenbeleid van DT&V?
- Hoe efficiënt werkt de SDT: hoe moeten de inspanningen en resultaten worden beoordeeld in het licht van de personele formatie?

4. Hoe verloopt de samenwerking met DT&V?

- Hoe verloopt de samenwerking met DT&V? Voeren beide partijen de samenwerking uit zoals in de samenwerkingsovereenkomst is overeengekomen?
- Wat zijn redenen voor het eventueel (nog) niet geheel uit de verf komen van de samenwerking?

5. Welke conclusies kunnen uit het onderzoek worden getrokken?

- In hoeverre draagt de SDT op efficiënte wijze bij tot terugkeer naar en herintegratie in het land van herkomst van (ex-)asielzoekers?
- Waardoor worden de tegenvallende kwantitatieve resultaten verklaard? Te denken valt bijvoorbeeld aan onvoldoende samenhang tussen de kwantitatieve doelstellingen en de kwalitatieve doelstellingen (volgens welke de FO en de deelprojecten binnen een jaar operationeel moeten zijn), nog onvoldoende samenwerking binnen de SDT, irrealistisch geformuleerde doelstellingen, etc.
- Leidt de samenwerking tussen de verschillende organisaties binnen de SDT (in potentie) tot synergie en efficiëntie in de dienstverlening? Wat zijn good practices dan wel sterke punten van het concept?
- Tot welke aanbevelingen leiden de antwoorden op bovenstaande vragen?

1.3 Opzet van de evaluatie

De onderzoeksopzet bestond uit drie onderdelen: een bureaustudie, interviews en de analyse.

Het onderzoek ging van start met een *bureaustudie*. In deze fase hebben we relevante documentatie (het programmavoorstel en de individuele projectvoorstellen, voortgangsrapportages, relevante correspondentie en literatuur) bestudeerd en de kwantitatieve gegevens opgevraagd. De resultaten van deze bureaustudie vormden een belangrijk vertrekpunt voor de interviews in de volgende fase van het onderzoek. Op basis hiervan zijn de checklists voor de interviews opgesteld. Hierbij merken we op dat gezien de korte doorlooptijd van het onderzoek de bureaustudie en de uitvoering van de interviews deels gelijktijd hebben plaatsgevonden.

De tweede fase bestond uit 17 *interviews* met respondenten bij de overheid (BZ, BZK, DT&V), de negen organisaties en het programmabureau. Op twee telefonische interviews na, vond het merendeel (15) van de interviews face-to-face plaats op het kantoor van de respondent (zie bijlage 2 voor een overzicht van respondenten).

Na afronding van de bureaustudie en de interviews is een integrale *analyse* uitgevoerd van de uitkomsten van deze onderdelen van de evaluatie. Door gegevens uit de verschillende bronnen in samenhang te analyseren zijn we gekomen tot beantwoording van de evaluatievragen.

1.4 Leeswijzer

De tussenevaluatie is in relatief korte tijd uitgevoerd. Mede daarom zijn de bureaustudie en de interviews deels gelijktijdig uitgevoerd. Gebleken is dat de onderzoeksvragen in een aantal gevallen gedetailleerd zijn en niet altijd volledig zijn te beantwoorden door de combinatie van de bureaustudie en interviews, met name waar het kwantitatieve vragen betreft.

Gegeven de randvoorwaarden van doorlooptijd en budget is het echter niet mogelijk geweest hiertoe aanvullende onderzoeksactiviteiten uit te voeren. Niettemin menen wij dat de resultaten van de tussenevaluatie waar dit rapport verslag van doet voldoende stof tot nadenken geven en dat hieruit belangrijke lessen zijn te trekken ten behoeve van een eventueel tweede jaar van de SDT.

In hoofdstuk 3, 4 en 5 bespreken we de kenmerken die van invloed zijn op de resultaten van de SDT in het afgelopen jaar. In hoofdstuk 3 komt allereerst de intrinsieke opzet van de SDT aan bod, waarbij thema's zoals het proces van oprichting, de doelstellingen en het concept van duurzame terugkeer centraal staan. In hoofdstuk 4 komt de samenwerking in de praktijk aan de orde. Hoe functioneren FO en BO, hoe werken de negen organisaties in de praktijk samen en hoe verloopt de samenwerking tussen de SDT en DT&V? In hoofdstuk 5 ten slotte bespreken we een aantal externe factoren die mede van invloed zijn op de resultaten. Hoofdstuk 6 sluit af met de conclusies.

2 Resultaten

In dit hoofdstuk staan we stil bij de tot nog toe behaalde kwantitatieve resultaten van de SDT. De kwalitatieve resultaten komen uitgebreid aan bod in de volgende hoofdstukken. Voor een meer gedetailleerd overzicht van de behaalde resultaten per organisatie zij verwezen naar bijlage 4.

2.1 Kwantitatieve resultaten

Gelet op de onderzoeksvragen met betrekking tot de kwantitatieve resultaten van de SDT, beoogde deze tussenevaluatie, te beginnen bij de potentiële doelgroep van de SDT, exact bloot te leggen op welke wijze (ex-)asielzoekers het proces van ondersteuning door SDT vanaf het moment van een negatieve beschikking doorlopen, op welk moment ze eventueel afhaken (bijvoorbeeld vanwege keuze voor de HRT regeling) en wat het uiteindelijke resultaat is.

Een eerste constatering is dat dit op dit moment onvoldoende mogelijk is. Er is geen sprake van een centraal registratiepunt waar alle gegevens die benodigd zijn voor het beantwoorden van de kwantitatieve onderzoeksvragen beschikbaar zijn. Gevolg is dat de cijfers opgevraagd dienen te worden bij verschillende partijen (het programmabureau, afzonderlijke organisaties zoals IOM, VWN en MbT en de Helpdesk) en mede daardoor niet altijd volledig vergelijkbaar zijn en zelfs afwijkend zijn. Zo hanteert men bijvoorbeeld andere tijdvakken of andere termen en hebben de cijfers niet altijd betrekking op de doelgroep van de SDT.

Binnen de randvoorwaarden van deze tussenevaluatie is het zodoende niet mogelijk gebleken een geïntegreerd overzicht van de resultaten te presenteren. Zelfs het feitelijk aantal gerealiseerde terugkeerders staat niet vast. Dit betreft echter niet alleen een onderzoekstechnische constatering. De constatering dat cijfers niet overeenkomen, optellingen niet duidelijk zijn, doelgroep of tijdsspanne verschillen en cijfers niet centraal geregistreerd zijn, tekent een onvoldoende afstemming tussen organisaties met betrekking tot registratie en uitwisseling van gegevens.

We beperken ons in deze paragraaf daarom tot een weergave van een aantal beschikbare cijfers:

- Kwantitatieve resultaten ten aanzien van de verschillende fasen zoals weergegeven door het programmabureau;
- Cijfers van DT&V ten aanzien van de potentiële doelgroep van SDT;
- Cijfers van de Helpdesk ten aanzien van informatieaanvragen en doorverwijzing;
- Cijfers van IOM ten aanzien van het gebruik van de HRT regeling.

Algemene resultaten

Tabel 2.1 Kwantitatieve resultaten SDT februari - november 2010

Activiteit	Verwacht resultaat eerste jaar	Behaald resultaat tot november 2010	Resultaat als % van het geheel
Voorlichting en bewustwording	3920	1964	50%
Coaching en begeleiding	500	516	103%
Terugkeer planning & aanpak	350	727	207%
Informatieverzoeken Helpdesk	Geen indicator opgenomen	251	Nvt
Doorverwijzing Helpdesk (bemiddeling)	Geen indicator opgenomen	113	Nvt
Opvang (1 ^e hulp bij terugkeer) / Aantal terugkeerders	266	78	29%
Waarvan amv's	25	0	0%
Medische en psychosociale begeleiding	35	6	17%
Monitoring	150	78	52%

Bron: de cijfers zijn aangeleverd door het programmabureau van de SDT

Bij bovenstaande resultaten geldt een aantal kanttekeningen. Allereerst hebben de aantallen zoals bereikt in de eerste drie fasen van ondersteuning (de bovenste drie rijen in de tabel) niet betrekking op uitsluitend de doelgroep van de SDT. VWN, die het grootste gedeelte van deze aantallen voor rekening neemt, richt bijvoorbeeld de voorlichting op een bredere doelgroep dan alleen de doelgroep van de SDT (40+3 landen, ex-asielzoekers binnen de termijn van 28 dagen na uitspraak van de rechter).

Ten tweede betreft de gerealiseerde terugkeer (onder de categorie 'opvang 1^e hulp bij terugkeer') voor een belangrijk gedeelte terugkeer van Georgiërs en Macedoniërs. Via IOM zijn onder de paraplu van de SDT 42 personen teruggekeerd (zo blijkt uit cijfers van IOM zelf). Zij zijn allen afkomstig uit Georgië. Via MbT zijn onder de paraplu van de SDT tot en met november 2010 18 Macedoniërs teruggekeerd. Voor beide groepen geldt dat zij sinds augustus 2010 niet meer in aanmerking komen voor de HRT regeling. Echter, voor MbT geldt dat de overige terugkeerders die onder de SDT criteria vallen en gebruik hebben gemaakt van ondersteuning afkomstig zijn uit meer verschillende landen (Angola, Burundi, Democratische Republiek Congo, Ghana, Sierra Leone¹, Soedan en Rwanda).

Ten slotte is in de tabel het aantal zoals weergegeven onder 'monitoring' gelijkgesteld aan het aantal gerealiseerde terugkeerders. Hierbij geldt echter dat onbekend is of en in hoeveel van deze 78 gevallen daadwerkelijk al sprake is van monitoring.

Conclusie

De conclusie die volgt uit bovenstaande is dat de behaalde resultaten, met name wat betreft terugkeer onvoldoende zijn. Er zijn nog geen amv's teruggekeerd en ook het aantal

¹ Hoewel Sierra Leone niet tot de 40+3 landen behoort, is door BZ en de SDT besloten Sierra Leone wel tot de doelgroep van de SDT te rekenen.

van 78 terugkeerders ligt ver onder de doelstelling. Bovendien is nog onduidelijk in hoeverre deze 78 terugkeerders allen tot de doelgroep van de SDT behoren, zijn er negen daarvan al eerder en dus niet binnen de looptijd van de SDT teruggekeerd en is een aanzienlijk gedeelte afkomstig uit Georgië en Macedonië. De SDT heeft dus onvoldoende bijgedragen aan het realiseren van additionele terugkeer.

De resultaten van de Helpdesk¹

Wat betreft de Helpdesk is het nog interessant te bezien door welke partijen vragen worden gesteld, op welke landen dit betrekking heeft en naar welke partijen wordt doorverwezen. Op basis van de cijfers van de Helpdesk tot en met december 2010 komt het volgende beeld naar voren. De meeste vragen zijn gesteld door VWN (152) gevolgd door DT&V (38). In 35 gevallen was de vragensteller een privépersoon of cliënt. Wat betreft landen van herkomst hadden de meeste vragen betrekking op Macedonië (34) en Irak (26). In totaal is er 137 maal doorverwezen, waarvan 65 keer naar MbT en 61 keer naar IOM. Vanuit de Helpdesk is geen enkele keer doorverwezen naar Healthnet/TPO.

De potentiële doelgroep van de SDT

Op basis van de cijfers van DT&V is het niet mogelijk de exacte omvang van de potentiële doelgroep van de SDT te bepalen. Bovendien bevindt de potentiële doelgroep van de SDT zich voor een deel buiten het bestand van DT&V. Wel is duidelijk dat de 'caseload' in het proces 'Voorbereiden Vertrek' van DT&V in 2010 maandelijks ongeveer 8.000 bedraagt. Dit betreft een standcijfer van het aantal dat zich op enig moment in de caseload bevindt en is dus niet de maandelijks instroom. Personen in deze caseload zijn (ex-)asielzoekers van alle nationaliteiten die een eerste negatieve beslissing van de Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND) op asiel krijgen en vervolgens in de caseload van DT&V stromen. Kijken we specifiek naar asielzoekers uit de 40+3 landen blijkt dat deze groep ongeveer gehalveerd wordt tot ruim 4.000. Ook een gedeelte van de (ex-)asielzoekers die uitstromen uit het proces van DT&V behoort tot de doelgroep van de SDT. Hierbij gaat het om de personen die met onbekende bestemming vertrekken ('zelfstandig vertrek zonder toezicht'). Het is aan te nemen dat een gedeelte hiervan in Nederland blijft. Wanneer deze personen zich vervolgens melden bij (een van de organisaties van de) SDT kunnen ze in aanmerking komen voor plaatsing op de Vrijheidsbepalende Locatie (VBL) en daarmee weer recht krijgen op ondersteuning door de SDT (of HRT) wanneer zij hierover binnen 5 dagen na het eerste vertrekgesprek met DT&V op de VBL een beslissing nemen. Het is echter niet mogelijk te bepalen hoe groot deze groep is. Samengevat schat DT&V dat de potentiële doelgroep van de SDT op jaarbasis uit ettelijke duizenden (ex-)asielzoekers bestaat, waarbij het benoemen van een exact aantal niet mogelijk is.

De HRT regeling

Zoals in de volgende hoofdstukken aan bod komt, is de aantrekkingskracht van de HRT regeling tijdens de gesprekken veelvuldig aan de orde geweest. Uit cijfers van IOM blijkt dat in 2009 1.018 personen zijn vertrokken met ondersteuning door de HRT regeling. In 2010 (tot en met september) bedroeg dit aantal 948. Daaruit blijkt dat het gebruik van de HRT regeling zoals al jaren het geval is, het afgelopen jaar wederom is toegenomen. Bedroeg

¹ De aantallen in dit tekstblok tellen niet op tot de in de tabel genoemde cijfers. Omwille van eenduidigheid zijn in de tabel de cijfers tot en met november 2010 weergegeven, terwijl de beschikbare cijfers tot en met december 2010 lopen.

het gemiddeld aantal per maand in 2009 85, in 2010 bedroeg dit aantal op basis van de eerste 9 maanden 105. Vrijwillige vertrekkers naar Irak maakten over de gehele genoemde periode veruit het grootste deel uit van het totale aantal (ex-)asielzoekers dat ondersteund werd met de HRT.

Doorstroom vanuit 'Terugkeer planning en aanpak' naar daadwerkelijke terugkeer

Wat opvalt bij de resultaten is dat de bereikte aantallen in het bovenste gedeelte van de keten hoog zijn en ruim boven de gestelde doelstellingen uitkomen. Desondanks vertaalt dit zich niet in voldoende mate in het aantal terugkeerders.

Om meer zicht te krijgen op (het gebrek aan) doorstroom vanuit de laatste fase ('terugkeer planning en aanpak'; of zoals VWN het noemt 'coachen voorbereiding terugkeer') naar daadwerkelijke terugkeer is door VWN en IOM een analyse uitgevoerd op deze gegevens. Hierbij dient aangetekend te worden dat het een eerste grove analyse betreft waar slechts voorzichtige conclusies uit te trekken zijn. Wat blijkt is dat ongeveer een vijfde van de personen die door VWN geregistreerd zijn in deze laatste fase is vertrokken met de HRT regeling van IOM. Daarnaast blijkt dat relatief veel personen die in de verschillende fasen in begeleiding zijn bij VWN afkomstig zijn uit Irak, Somalië en Afghanistan. Een aantal respondenten binnen de organisaties wijst erop dat dit geen landen zijn waarnaar mensen makkelijk terugkeren. Ten slotte is een aanzienlijk gedeelte nog in begeleiding bij VWN.

Wat betreft de aantallen die bereikt worden door VWN is bovendien een duidelijke stijgende lijn waarneembaar. Ter indicatie, het aantal mensen dat gecoacht is of wordt bij voorbereiding terugkeer bedroeg tot en met augustus 2010 270 en bedroeg tot en met november 2010 reeds 727. Gegeven de relatief korte looptijd van de Stichting en het feit dat een aantal organisaties pas later is begonnen – VWN is bijvoorbeeld pas in september begonnen met het trainen van de vrijwilligers – is het mogelijk dat de Stichting pas in de komende maanden echt productief wordt.

Stijgende lijn

De cijfers van MbT wijzen op een zelfde stijgende lijn. Volgens de meest recente cijfers van MbT zijn via deze organisatie 45 personen teruggekeerd. Daarnaast heeft MbT op dit moment nog 60 dossiers in portefeuille, al geldt hierbij wel de kanttekening dat nog niet duidelijk is hoeveel hiervan onder de subsidievoorwaarden van BZ vallen of onder de subsidie van het Europees Terugkeer Fonds (ETF; waarover in hoofdstuk 5 meer).

Het is echter wel de vraag of de stijgende lijn van de afgelopen tijd zich in de laatste fase van het eerste jaar van de SDT op een zelfde wijze voortzet. Verschillende organisaties wijzen erop dat de onzekerheid over het al dan niet voortzetten van de SDT in een tweede jaar ervoor zorgt dat organisaties zich op dit moment niet voor 100 procent inzetten en niet extra investeren.

3 Opzet van de SDT

In dit hoofdstuk en in de volgende twee hoofdstukken beschrijven we de kenmerken van de SDT die de resultaten zoals beschreven in het vorige hoofdstuk kunnen verklaren. In het onderhavige hoofdstuk staat allereerst de intrinsieke opzet van de SDT centraal. Daarbij komen achtereenvolgens het proces van oprichting, de versnippering in het veld, het concept van duurzame terugkeer, de doelstellingen en de looptijd van de pilot aan bod.

3.1 Proces van oprichting

Als startpunt van het proces van oprichting van de Stichting (toen nog Platform) is te beschouwen het moment waarop in 2007 op initiatief van een aantal van de organisaties een visiebrief is opgesteld en aangeboden aan de toenmalige bewindslieden minister Koenders (Ontwikkelingssamenwerking) en staatsecretaris Albayrak (Justitie).

De organisaties wijzen erop dat het feit dat een aantal van hen op eigen initiatief een gezamenlijke visie op duurzame terugkeer opstelt en daarmee over de eigen schaduw heen-stapt, op zichzelf aantoonbaar is dat ze wat betreft hun missie op één lijn zitten. Deze missie luidt: *“Het bevorderen van ‘vrijwillige’ duurzame (medisch, psychosociaal, sociaal en economisch ingebed) terugkeer van de (ex) asielzoeker met aandacht voor de lokale ontwikkeling in het land van herkomst”*.

Desondanks heeft het proces van oprichting vervolgens lang geduurd en is het moeizaam verlopen. Er zijn verschillende versies geweest van het programmavoorstel, dat in eerste instantie is afgewezen door BZ¹. In de afwijzing constateerde BZ onder andere dat het overkoepelende projectvoorstel niet is afgestemd op de individuele projectvoorstellen. Deze constatering houdt stand op basis van de resultaten van deze tussenevaluatie. Deels heeft dit te maken met de wijze waarop het overkoepelende programmavoorstel tot stand is gekomen. De organisaties hebben negen individuele projectvoorstellen opgesteld en op basis daarvan is een programmavoorstel met centrale doelstellingen geformuleerd. Respondenten binnen zowel de overheid als de organisaties constateren dat het lastig is geweest de negen projectvoorstellen samen te smeden tot één programmavoorstel.

De constatering dat het overkoepelende projectvoorstel niet voldoende is afgestemd op de individuele projectvoorstellen klopt dus, maar wanneer daadwerkelijk sprake is van een samenwerking op basis van een gedeelde visie en complementaire dienstverlening, had dit proces andersom plaats moeten vinden. Belangrijk is om vanuit een gedeelde visie en centrale doelstellingen een overkoepelend programma op te stellen en daarop gebaseerd de individuele projectvoorstellen te ontwerpen zodat deze een directe afgeleide vormen van de centrale doelstellingen. Omdat dit proces andersom heeft plaatsgevonden is sprake van onvoldoende samenwerking en coherentie en zijn er weeffouten in het programma geslopen (die in de volgende paragrafen en hoofdstukken aan bod zullen komen). Hoewel hier in de

¹ Brief van het Ministerie van Buitenlandse Zaken aan het Platform Duurzame Terugkeer, referentie: DPV/AM-050/09, 2 februari 2009.

interviews geen directe aanwijzingen voor zijn gevonden roept dit de vraag op of hieraan bovendien geen fundamenteeler probleem ten grondslag ligt, namelijk een gebrek aan vertrouwen. Dit zou kunnen verklaren waarom de organisaties vanuit het eigen perspectief zijn blijven denken en individuele projectvoorstellen hebben opgesteld in plaats van dat het uitgangspunt een overkoepelend breed gedragen programma was. Dit lijkt te worden bevestigd door de constatering die is geuit in enkele interviews en in de voortgangsrapportage van HIT, namelijk dat (nog steeds) sprake is van onvoldoende vertrouwen en verschillen in inzet om de gezamenlijke pilot tot een succes te willen maken en verder te gaan dan uitvoering van het eigen projectvoorstel (in paragraaf 4.3 komen we terug op dit vertrouwen).

Terugkijkend op het proces zijn er verschillende redenen aan te wijzen waarom men ondanks de constatering dat het programmavoorstel nog onvolkomenheden bevatte en nog niet volledig was uitgekristalliseerd, toch van start is gegaan. Allereerst bestond de overtuiging dat niet alle problemen op de tekentafel kunnen worden opgelost en sommige zaken zich pas in de praktijk voordoen. Daarnaast was het proces van oprichting al geruime tijd, sinds 2007, aan de gang en bestond bij de organisaties een sterke behoefte eindelijk aan de slag te kunnen. Dit ondanks de risico's die men voorzag en de twijfels over deelname die bij enkele organisaties (hebben) bestaan. Overigens is van belang hier te vermelden dat een aantal van de factoren die in de volgende paragrafen en hoofdstukken aan bod komen als mogelijke verklaringen voor tegenvallende resultaten, reeds voorzien waren in het definitieve programmavoorstel en beschreven zijn in de risicoanalyse (in paragraaf 6.3 van het programmavoorstel). Ten slotte is er een politieke component. Op het moment van het initiatief was sprake van een duidelijke politieke wil om meer inspanning te plegen gericht op mensen die vrijwillig terug wilden gaan en de duurzaamheid van terugkeer te vergroten. Maatschappelijk draagvlak voor het terugkeerbeleid was voor de toenmalige bewindslieden heel belangrijk. De oprichting van een nieuwe stichting gericht op duurzame terugkeer was hier een geschikt middel voor.

3.2 Versnippering in het veld

Het initiatief van de organisaties om te komen tot een verregaande mate van samenwerking is door BZ met veel waardering ontvangen. Dit omdat sprake was van de onwenselijke situatie van een toenemend en te groot aantal, vaak kleine, Nederlandse organisaties die zich met terugkeer bezig houden. Dit leidde zowel in Nederland als in de landen van herkomst tot inefficiëntie.

Het oorspronkelijke idee van een aantal organisaties was een platform waarin organisaties met elkaar samenwerken. Uiteindelijk is er, in lijn met de gestelde voorwaarde van BZ, gekozen voor een stichting. Deze eis van BZ wordt door de organisaties, vanuit de gedachte dat het Ministerie er de voorkeur aan geeft subsidie te verstrekken aan één partij, begrijpelijk gevonden maar wijkt af van wat een aantal van de oprichters aanvankelijk voor ogen had. Met de komst van een stichting, in plaats van een platform voor samenwerking, is samenwerking geïnstitutionaliseerd en zou feitelijk sprake zijn van een nieuwe speler in het veld.

Als gevolg van de gekozen structuur zijn er bovendien verschillen van mening ontstaan over de rol van de SDT op langere termijn. Volgens sommige organisaties moet de SDT, juist vanuit het oogpunt van het tegengaan van versnippering in het veld, geen partij op zich worden en zou men er naar moeten streven dat samenwerking tussen betrokken partijen zo vanzelfsprekend is dat de Stichting op den duur overbodig wordt. Volgens anderen dient de Stichting juist wel te blijven bestaan. Eén van de weeffouten in het programma-voorstel is dat het, nu de samenwerking is geïnstitutionaliseerd in een stichting, geen uitsluitel geeft over de looptijd en de visie ten aanzien van het bestaan van de SDT op langere termijn. Hierin schuilt bovendien het gevaar dat de Stichting door sommige organisaties gezien gaat worden als een concurrent op langere termijn. Bovendien is in het programma-voorstel ook niet vastgelegd hoe blijvend de opgezette structuren (programmabureau, FO, BO) van de Stichting zijn.

Behalve dat er met de Stichting feitelijk een speler in het veld bij zou zijn gekomen, is ook buiten de SDT nog altijd sprake van versnippering. Er zijn organisaties die niet zijn aangesloten bij de SDT, maar die ook *in kind* ondersteuning bij terugkeer aanbieden (zoals Stichting Wereldwijd en IntEnt) en er zijn organisaties die wel participeren binnen de SDT maar daarnaast ook andere projecten uitvoeren gericht op (duurzame) terugkeer (bijvoorbeeld IOM). Wat betreft het eerste geeft het programmavoorstel geen uitsluitel over of en op welke manier andere organisaties zich in de toekomst eventueel zouden kunnen aansluiten bij de Stichting.

Ten slotte heeft een (ex-)asielzoeker ondanks het ontstaan van de SDT en het idee van één loket (Helpdesk; zie ook hoofdstuk 4) nog altijd te maken met een relatief groot aantal partijen: de regievoerder van DT&V, COA als beheerder van het asielzoekerscentrum, VWN en IOM die doorgaans aanwezig zijn in de asielzoekerscentra en mogelijk ook lokale welzijns- of zelforganisaties.

In de huidige vorm lijkt de SDT daarom nog niet optimaal bij te (kunnen) dragen aan het verkleinen van de versnippering van het aanbod gericht op ondersteuning bij terugkeer.

3.3 Het concept duurzame terugkeer

In de literatuur bestaan verschillende definities van het concept duurzame terugkeer¹. In de meest enge zin betekent duurzame terugkeer dat vreemdelingen die zijn teruggekeerd naar het land van herkomst, niet remigreren. Een tweede benadering heeft betrekking op de mate waarin de sociaal-economische levensomstandigheden (op het gebied van bijvoorbeeld werk, huisvesting, gezondheid) van terugkeerders het mogelijk maken een duurzaam bestaan in het land herkomst op te bouwen. Een derde definitie spitst zich toe op een aantal absolute rechten: op publieke en sociale diensten, op eigendom en op bewegingsvrijheid. De vierde definitie beziet terugkeer in breder perspectief en focust op de consequenties van terugkeer voor de samenleving in het land van herkomst in bredere zin (bijvoorbeeld 'brain gain').

¹ Gent, S. Black, R. 2005. Defining, Measuring and Influencing Sustainable Return, Briefing No. 3. Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty, University of Sussex, Brighton.

Hoewel in het programmavoorstel van de SDT niet expliciet wordt gerefereerd aan deze definities, is uit de missie van de SDT op te maken dat de Stichting zich vooral richt op de tweede benadering, waarbij de impliciete aanname bestaat dat dit bijdraagt aan het bereiken van duurzame terugkeer volgens de vierde definitie, welke als het OS perspectief is te beschouwen.

"Het bevorderen van 'vrijwillige' duurzame (medisch, psychosociaal, sociaal en economisch ingebed) terugkeer van de (ex) asielzoeker met aandacht voor de lokale ontwikkeling in het land van herkomst". Onder duurzame terugkeer wordt daarbij verstaan "dat zij na terugkeer weer dusdanig (medisch psychosociaal, sociaal en economisch) in het land van herkomst herintegreren dat zij tevreden zijn met hun toekomstperspectief."

Opvallend is echter dat deze impliciete 'beleidstheorie' - individuele duurzame herintegratie leidt tot positieve ontwikkelingen voor de bredere samenleving in het land van herkomst - in het programmavoorstel niet expliciet is uitgewerkt.

3.4 De doelstellingen

De wijze waarop de kwantitatieve doelstellingen tot stand zijn gekomen reflecteert het eerder in dit hoofdstuk beschreven proces waarbij op basis van negen individuele projectvoorstellen een overkoepelend programmavoorstel is opgesteld. De doelstellingen zijn tot stand gekomen door optelling van wat iedere organisatie afzonderlijk dacht te kunnen realiseren, in plaats van op basis van integrale samenwerking.

Over de gestelde kwantitatieve doelstellingen ten aanzien van terugkeer valt allereerst op dat de meningen van betrokkenen sterk verschillen. Het aantal additionele terugkeerders dat SDT in het eerste jaar zou moeten behalen (266) ontlokt kwalificaties die uiteenlopen van "volstrekt bescheiden", tot "realistisch" tot "volstrekt irrealistisch" (in paragraaf 5.2 bespreken we het bepalen van deze doelstellingen in relatie tot de beperkende voorwaarden in meer detail). Daaruit volgt in elk geval dat over de haalbaarheid van deze doelstelling geen overeenstemming bestaat.

Een dieper liggende discussie is de vraag of een samenwerkingsverband dat zich richt op duurzame terugkeer als doelstelling het realiseren van additionele terugkeer moet hebben. Kortom, dient de SDT bovenop bestaande initiatieven (zoals de HRT regeling) extra, weliswaar duurzame, terugkeer te realiseren of zou de SDT zich alleen moeten richten op het deel dat terugkeert via DT&V en er toe bijdragen dat deze terugkeer duurzaam of duurzamer wordt. Daarbij zou de lange termijn doelstelling kunnen zijn dat een steeds groter gedeelte van de terugkeer duurzame terugkeer betreft, met als mogelijk resultaat dat op langere termijn het aantal terugkeerders toeneemt. Het lijkt een vrij abstract onderscheid, maar het is tegelijk een fundamentele vraag waarover de meningen verschillen. Bovendien stellen sommige respondenten binnen de organisaties dat het vanzelfsprekend is dat er kwantitatieve doelstellingen geformuleerd moesten worden omdat de SDT ergens op afgerekend moet worden, en zijn anderen van mening dat het vaststellen van een dergelijke doelstelling voor additionele terugkeer nooit had moeten gebeuren.

Kijken we naar de kwalitatieve doelstellingen dan valt, in lijn met de discussie hierboven, allereerst op dat deze niet goed zijn te relateren aan het formuleren van een kwantitatieve doelstelling ten aanzien van de terugkeer. De kwalitatieve doelstellingen van de SDT zijn als volgt:

- op transparante wijze dienstverlening aan te bieden gericht op (ex-) asielzoekers, deelnemende organisaties, de Nederlandse samenleving en voor organisaties in landen van herkomst;
- het bevorderen van de efficiëntie (in inzet van middelen, kennis en tijd) en effectiviteit (gericht op het bereiken van duurzame en humane terugkeer en herintegratie) door middel van het in kaart brengen, verdelen, integreren en afstemmen van activiteiten, binnen het Platform;
- het leren van elkaar waardoor de pilots en de achterliggende organisaties naar een hoger niveau worden getild en fact based beleidsontwikkeling wordt gefaciliteerd;
- aantonen dat duurzame terugkeer volgens deze aanpak succesvol is en een plek verdient binnen het Nederlandse terugkeerbeleid.

Deze kwalitatieve doelstellingen hebben betrekking op het proces van samenwerking en wat betreft terugkeer op efficiëntie en effectiviteit *gericht op het bereiken van duurzame en humane terugkeer en herintegratie*. Daarbij wordt dus niet gerefereerd aan het bereiken van extra terugkeer. Er lijkt dan ook sprake van discrepantie tussen de kwalitatieve en kwantitatieve doelstellingen van de SDT.

Volgens sommigen heeft de onduidelijkheid over doelstellingen zoals hierboven beschreven te maken met druk vanuit de overheid. De SDT is neergezet als pilot gericht op het bevorderen van samenwerking tussen organisaties die zich bezighouden met terugkeer, maar tegelijk worden ook op zeer korte termijn concrete resultaten ten aanzien van terugkeer verwacht. Daarnaast is sprake van verschillende rollen van de beide betrokken ministeries. BZ kijkt meer naar de duurzaamheid van terugkeer, BZK meer naar de aantallen.

3.5 Looptijd van de pilot

Belangrijk om niet uit het oog te verliezen is de relatief beperkte looptijd sinds de oprichting van de SDT. Het bewerkstelligen van een samenwerking tussen op een aantal fronten zeer verschillende organisaties kost tijd. Aanvankelijk was het dan ook de bedoeling dat de pilot een looptijd van 2 jaar zou kennen, met in gedachte de tijd die het kost om de organisatie op orde te krijgen. Bovendien is een aantal organisaties, zoals eerder vermeld, later begonnen. Dit geldt met name voor VWN dat met het project 'Nadenken over Terugkeer' juist in de eerste fasen van het terugkeerproces (voorlichting en bewustwording; coaching en begeleiding; terugkeer planning en aanpak) een cruciale rol speelt (zie bijlage 4 voor een omschrijving van de aanpak van VWN). Onderdeel van de aanpak van VWN vormt een training door Pharos aan werkbegeleiders van VWN over hoe je vrijwilligers kunt coachen bij het coachen van (ex-)asielzoekers. Deze 'train-de-trainer' aanpak heeft uiteindelijk pas in september plaatsgevonden. Daarnaast vindt de training van vrijwilligers die voor VWN werkzaam zijn binnen het project plaats in de maanden september tot en met december. Vanwege een herziening van de asielprocedure per juli 2010 heeft VWN er bewust voor gekozen vrijwilligers eerst hierover voor te lichten en deze trainingen daarom naar achteren te verschuiven.

De kwantitatieve resultaten zijn mede daardoor, zeker gedurende de eerste maanden sterk achter gebleven bij de doelstellingen, maar zoals beschreven in het vorige hoofdstuk is de afgelopen maanden een duidelijk stijgende lijn waarneembaar, lijkt VWN de kwantitatieve doelstellingen grotendeels te gaan halen en is een relatief groot aantal personen nog in begeleiding.

De organisaties benadrukken dat het behalen van successen tijd kost. Zodra er successen ontstaan en er goede voorbeelden van duurzame terugkeer beschikbaar komen kan een positieve dynamiek ontstaan die zal bijdragen aan het succes van de SDT. Immers, wanneer organisaties zien dat anderen goed werk verrichten vergroot dat het vertrouwen en is men eerder geneigd zaken uit handen te geven.

Ten slotte is er ook tijd nodig om voldoende bekendheid te realiseren door middel van voorlichting. Verschillende organisaties wijzen erop dat de bekendheid van de SDT nog onvoldoende is en dat bijvoorbeeld vanuit gemeenten de vraag is gesteld waarom zij pas in een laat stadium geïnformeerd zijn over het bestaan van de SDT. Ook blijkt dat het voorlichtingsmateriaal (bijvoorbeeld folders) pas laat beschikbaar is gekomen. Dit heeft er mee te maken dat het team van de Helpdesk, dat verantwoordelijk is voor de ontwikkeling hiervan, pas in mei 2010 van start is gegaan met een projectleider en pas in juni is uitgebreid met 2 Fte medewerkers van COA en een halve Fte van VWN.

4 Samenwerking in de praktijk

Zoals beschreven in hoofdstuk 1 is één van de doelen van de SDT het bevorderen van samenwerking tussen negen verschillende organisaties, die zich allen op hun specifieke manier met terugkeer bezighouden. Hierdoor kunnen de organisaties samen een integraal, eenduidig, kwalitatief hoogwaardig en transparant aanbod van diensten ten behoeve van (ex-) asielzoekers aanbieden.

In dit hoofdstuk bespreken we hoe deze samenwerking in de praktijk eruit ziet en hoe dit van invloed is op de resultaten van de SDT. Een belangrijke vraag daarbij is wat elke organisatie inbrengt in de SDT en hoe daarbij wordt samengewerkt met andere organisaties. Het voert te ver hier uitgebreid te beschrijven wat elke organisatie precies doet binnen de SDT. Voor een overzicht van de activiteiten (en doelstellingen en resultaten) per deelnemende organisatie verwijzen we naar bijlage 4. In dit hoofdstuk trekken we conclusies op basis van een analyse van de activiteiten zoals beschreven in deze bijlage. Alvorens we in paragraaf 4.3 de samenwerking tussen de negen organisaties bespreken, zijn in de eerste twee paragrafen van dit hoofdstuk allereerst het functioneren van de FO en de BO aan de orde. Aan het slot van het hoofdstuk komen een nadere beschouwing van twee deelnemende organisaties – VWN en IOM – en de samenwerking tussen de SDT en DT&V aan bod.

4.1 De Front Office en Helpdesk

Zoals uit het programmavoorstel is op te maken vinden de “samenwerking en de uitvoering van de activiteiten binnen de SDT plaats vanuit een FO en een BO, grofweg onderscheiden naar de activiteiten in Nederland (FO) en de activiteiten in landen van herkomst (BO). Sommige organisaties zijn zowel in de FO als de BO vertegenwoordigd.”

Voordat we ingaan op het functioneren van de FO, hieronder een beschrijving van de opzet van de FO zoals opgenomen in het programmavoorstel van de SDT.

De FO bestaat uit “een ‘loket’ waarin COA, VWN, SMS, MbT Beyond Borders en Pharos hun expertise en kennis rondom de begeleiding van de doelgroep in Nederland bundelen. Dit ‘loket’ is primair bedoeld als vraagbaak en meldpunt voor begeleiders van terugkeerders in Nederland. De FO is bedoeld om alle begeleiders van de aan de Stichting deelnemende organisaties en indien sprake is van zelfstandige en duurzame terugkeer van allen daarbuiten, zoals kerken, gemeenten, DT&V en andere organisaties, van adequate informatie te voorzien. De inrichting van de FO bestaat uit een Helpdesk, waar informatie over landen van herkomst en informatie uit bij participerende organisaties al in gebruik zijnde databases moet komen. Naast het opzetten van een digitaal loket bestaat de FO uit liaison medewerkers vanuit de betrokken organisaties die in de FO zitting nemen om te kunnen komen tot een efficiëntere samenwerking. De activiteiten van de FO zijn tweeledig. Enerzijds de directe dienstverlening aan de doelgroep en anderzijds de activiteiten die gericht zijn op verbetering van de dienstverlening aan de doelgroep. Vanaf de start zullen medewerkers van de FO, gedetacheerd vanuit hun eigen organisatie, bij elkaar zitten en vanuit dezelfde ruimte werken om de dienstverlening zo goed mogelijk op elkaar af te kunnen stemmen.

Het programmavoorstel vervolgt met een opsomming van de activiteiten van de FO. Daarbij valt op dat de activiteiten van de FO organisaties in het veld – voorlichting en bewustwor-

ding, coaching en begeleiding, terugkeer planning & aanpak – niet worden genoemd, terwijl juist hiervoor verreweg de meeste Fte zijn gereserveerd binnen de FO, met name bij VWN. Dit bovendien terwijl eerder in het programmavoorstel juist bij de beschrijving van de FO de organisaties worden weergegeven in relatie tot de kwantitatieve doelstellingen ten aanzien van deze drie fasen van ondersteuning tijdens het terugkeerproces in Nederland.

Dit sluit aan bij een belangrijke constatering op basis van deze tussenevaluatie, namelijk dat de invulling van de FO niet volledig is uitgekristalliseerd en dat hierover geen overeenstemming bestaat. Dit manifesteert zich allereerst in veel begripsverwarring, waarbij de begrippen FO en Helpdesk veelvuldig door elkaar gebruikt worden. Een greep uit de voorbeelden waaruit dit blijkt:

- In het programmavoorstel wordt de FO enerzijds neergezet als ‘het veld van organisaties in Nederland’, anderzijds als ‘loket bedoeld als vraagbaak en meldpunt’. In dit laatste geval lijkt het erop dat men eigenlijk Helpdesk bedoeld in plaats van FO in het algemeen.
- In de rapportage van COA, dat de coördinatie van de FO op zich heeft genomen stelt men “dat het team van de Helpdesk in juni is uitgebreid met een halve Fte van VWN” en is verderop in de rapportage te lezen dat “VWN inmiddels structureel met een halve Fte participeert in het team van de FO”. Dit terwijl VWN met veel meer Fte participeert in de FO. Volgens het programmavoorstel namelijk met 13,5 Fte, aangezien het hier alle activiteiten gericht op voorlichting, coaching en begeleiding in Nederland betreft. Immers, met FO wordt bedoeld activiteiten in het veld in Nederland.
- In de methodiek van VWN (zie ook bijlage 4) in de laatste fase voor daadwerkelijke terugkeer (‘Coachen voorbereiding terugkeer’ of ‘Terugkeer planning & aanpak’ zoals deze fase in het overkoepelende programmavoorstel wordt genoemd) is opgenomen dat de vrijwilliger van VWN bij de FO meldt dat cliënt besloten heeft om zijn/haar terugkeer voor te gaan bereiden. Onduidelijk is hier wat precies met de FO wordt bedoeld, aangezien VWN zelf één van de FO organisaties is. Volgens de methodiekbeschrijving van VWN is het vervolgens de rol van de FO om de cliënt (via VWN) door te verwijzen naar een of meerdere BO partners van het SDT die de asielzoeker gaan ondersteunen bij een veilige en duurzame terugkeer.
- In de kwantitatieve doelstellingen ten aanzien van de eerste fase – voorlichting en bewustwording – in het programmavoorstel beschreven onder FO, is opgenomen dat in het eerste jaar 3920 mensen bereikt moeten worden in deze fase. Daarvan komen er 100 voor rekening van Healthnet/TPO. Opvallend genoeg is Healthnet/TPO volgens hetzelfde programmavoorstel geen onderdeel van de FO en zijn voor Healthnet/TPO dan ook geen Fte gereserveerd binnen de FO.

Belangrijke vraag is of het hier enkel om begripsverwarring gaat, wat weliswaar slordig is, maar inhoudelijk niet van groot belang, of dat er over de opzet en rol van de FO ook daadwerkelijk geen overeenstemming bestaat. Dit laatste lijkt het geval. Op basis van documentenanalyse en gesprekken met alle betrokkenen is het in deze tussenevaluatie niet mogelijk gebleken volledig zicht te krijgen op wat nu precies bedoeld wordt met FO en wanneer men eigenlijk Helpdesk bedoelt.

Dit is dan ook onvoldoende uitgekristalliseerd in het programmavoorstel, getuige dat verschillende partijen het hierover nog niet eens zijn. Zo zou bijvoorbeeld IOM aanvankelijk

ook invulling geven aan de Helpdesk, maar is hiervan afgezien vanwege verschil van mening over de Helpdesk.

Ook de fysieke inrichting van de FO blijkt in werkelijkheid anders dan beoogd. In de beschrijving aan het begin van deze paragraaf is opgenomen dat de FO medewerkers vanuit dezelfde ruimte zouden werken. Dit geldt echter alleen voor de medewerkers van de Helpdesk (2 Fte van COA en een halve Fte van VWN). Het grootste gedeelte van de personele bezetting bevindt zich echter 'in het veld', met name bij VWN.

Illustratief is ook de verwarring over de FO die bestaat tussen DT&V en COA. Deze laatste partij, de voornaamste verantwoordelijke voor invulling van de Helpdesk (als onderdeel van de FO) is in de veronderstelling dat het de regievoerder van DT&V is die namens een asielzoeker deze aanmeldt bij de SDT. In voorlichting van SDT aan regievoerders van DT&V is dit op deze manier overgebracht, waarover DT&V verbaasd was. In de samenwerkingsovereenkomst tussen DT&V en de SDT is immers vastgelegd dat het in eerste instantie de vreemdeling zelf is die een aanvraag voor ondersteuning van de SDT indient (zie ook paragraaf 4.5 over de samenwerking tussen DT&V en SDT).

Duidelijk is dat invulling van de FO op dit moment niet zo is als bedoeld en organisaties geen goed zicht meer hebben op wat de FO eigenlijk is. Bovendien is uit de evaluatie niet gebleken wat de meerwaarde is van de FO. Dit behoeft dus nadere, en vooral eenduidige invulling. Over hoe de FO en Helpdesk er dan wel uit zouden moeten zien lopen de meningen sterk uiteen. Sommige partijen pleiten voor een minimale en pure helpdeskfunctie, waarbij het met name gaat om een website en een aantal medewerkers die informatie kunnen geven over terugkeer en indien nodig doorverwijzen naar één van de organisaties en een centraal registratiepunt. Het doorverwijzen naar BO organisaties kan in dat geval ook direct plaatsvinden door de regievoerder van DT&V of door een medewerker van IOM of VWN aanwezig op locatie.

In het andere uiterste wordt juist gepleit voor een veel actievere rol van de FO. In dat geval zou een FO medewerker op locatie en 'outreaching' gaan werken en het volledige 'case management' van de asielzoeker die gebruik wil maken van ondersteuning bij duurzame terugkeer voor rekening nemen.

Hoewel de meningen over de precieze invulling dus uiteenlopen, is men het er wel over eens dat de Helpdesk geen doel op zich moet zijn maar een instrument, waarmee de op terugkeer gerichte dienstverlening aan asielzoekers (of aan mensen die asielzoekers ondersteunen) die hun weg niet weten te vinden, is te verbeteren. Wat de rol van de Helpdesk ook is, het proces van ondersteuning moet er niet ingewikkelder door worden.

Dat betekent ook dat voorverwijzing naar een BO organisatie niet noodzakelijk via de Helpdesk hoeft plaats te vinden. De praktijk bevestigt dit. Zoals beschreven in hoofdstuk 2 is op dit moment 65 keer doorverwezen naar MbT en 61 keer naar IOM. Het is niet duidelijk wat er vervolgens met deze doorverwijzingen is gebeurd. Duidelijk is echter wel dat de door IOM ondersteunde terugkeerders (42 Georgiërs, zoals beschreven in paragraaf 2.1) onder de vlag van SDT geen deel uitmaken van deze 61 doorverwijzingen en zij dus niet via de Helpdesk bij IOM terecht zijn gekomen. De tot nog toe behaalde resultaten lijken dan ook geen direct resultaat van het model waarbij een verzoek tot ondersteuning via de FO (waarbij waarschijnlijk de Helpdesk wordt bedoeld) bij de BO wordt aangeleverd. Zo was het in de oorspronkelijke opzet echter wel bedacht. Aansluitend bij de opmerking hierboven over de Helpdesk, zijn er organisaties die stellen dat dit niet te letterlijk gezien moet wor-

den. Als het mogelijk is direct door te verwijzen naar een BO organisatie of als asielzoekers zelf contact opnemen met een BO organisatie (IOM of MbT) zou tussenkomst van de Helpdesk niet noodzakelijk moeten zijn. Wel is het van belang, zoals we ook in hoofdstuk 2 hebben geconstateerd, dat een goede registratie plaatsvindt.

4.2 De Back Office

Evenals in de vorige paragraaf beschrijven we allereerst de opzet van de BO zoals opgenomen in het programmavoorstel van de SDT.

In de BO worden de expertise en activiteiten van de organisaties gebundeld die geheel of gedeeltelijk actief zijn in de landen van herkomst en onderling op elkaar afgestemd ten behoeve van een effectieve dienstverlening aan de terugkeerder. De BO bestaat uit IOM, MbT, SMS, Healthnet/TPO en MbT Beyond Borders. Het grootste aantal terugkeerders komt, zoals eerder beschreven, voor rekening van IOM en MbT, die aan de hand van een landenmatrix samen de landen waarin zij actief zijn onder de vlag van de SDT hebben verdeeld. Healthnet/TPO richt zich juist op een select aantal landen waar IOM en MbT ook actief zijn.

De BO werkt vanuit het principe dat een verzoek tot ondersteuning via de FO wordt aangeleverd. In de landen van herkomst wordt de begeleiding van de terugkeerder uitgevoerd door de lokale vestiging van IOM, eigen uitvoeringskantoren of een lokale NGO, partnerorganisaties van Nederlandse ontwikkelingsorganisaties.

Voor de BO geldt dezelfde insteek als voor de FO. Vanaf de start zullen medewerkers van de BO, gedetacheerd vanuit hun eigen organisatie, regelmatig bij elkaar zitten en vanuit dezelfde ruimte werken om de dienstverlening zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen. In de loop van de pilot zal bekeken worden of de samenwerking op deze wijze voldoet of dat het efficiënter is om eventueel volledig vanuit één kantoor te werken.

De BO is in eerste instantie geheel tweedelijns actief, maar vanaf het doorverwijzen kan het ook rechtstreekse contacten hebben met eventuele terugkeerders/begeleiders, afhankelijk van de bijzonderheden van de individuele case.

Wat betreft dit laatste punt is opvallend dat enkele regels verderop in het programmavoorstel het volgende staat: *"De BO organisatie, de cliënt en begeleidende organisatie in het land van herkomst stellen voorafgaand aan vertrek een overeenkomst vast waarin de wijze van ondersteuning en dienstverlening staat vastgelegd waarop de terugkeerder in het land van herkomst kan rekenen".* Ook staat er dat, *"zodra er een concreet verzoek tot ondersteuning door de FO bij het BO wordt neergelegd en is bepaald welke Platformpartner de cliënt zal begeleiden, de BO partner het dossier verder geheel zal beheren".*

Daarvoor lijkt het aannemelijk dat na doorverwijzing rechtstreeks contact plaatsvindt met de cliënt. Daarnaast kent ook VWN, die de begeleiding in de laatste fase voor daadwerkelijke terugkeer voor rekening neemt ('terugkeer planning en aanpak'), een relatief vrijblijvende aanpak in deze fase, zoals we later in dit hoofdstuk zullen opmerken. De vraag is dan ook welke organisatie juist in deze laatste fase voor terugkeer de regie in handen heeft.

Een tweede punt is dat evenals bij de FO nog geen sprake is van het vanuit dezelfde ruimte werken van BO medewerkers. Een dergelijke omschrijving impliceert een BO als zijnde een

fysieke organisatie, terwijl ook voor de BO in de praktijk geldt dat dit verwijst naar de organisaties die (grotendeels) actief zijn in de landen van herkomst.

Wat hieruit volgt is dat, evenals bij de opzet van de FO zoals beschreven in de vorige paragraaf, het erop lijkt dat ook de opzet van de BO bij aanvang van de SDT nog niet volledig was uitgedacht.

Het is op basis van de tussentijdse evaluatie niet goed mogelijk een afgewogen oordeel te geven over de activiteiten van BO organisaties in het buitenland. Het aantal tot nog toe door SDT bemiddelde terugkeerders is relatief laag en pas recent gerealiseerd, waardoor er nog geen concrete resultaten van monitoring beschikbaar zijn. Wat betreft capaciteitsopbouw geldt in het geval van IOM dat hier, hoewel expliciet benoemd als doel in het projectvoorstel, tot nog toe weinig in is geïnvesteerd. Een reden hiervoor is dat IOM al beschikt over een netwerk voor terugkeer in veel landen. MbT heeft werkbezoeken afgelegd in Sierra Leone, Burundi en Afghanistan en een partnerweek georganiseerd, waarbij partners uit Sierra Leone, Rwanda, Nigeria en Afghanistan naar Nederland kwamen voor het uitwisselen van ervaringen en het opdoen van kennis. Ook hebben zij uitleg gekregen over de Nederlandse asielprocedure en heeft een kennismaking met de diaspora plaatsgevonden, in samenwerking met SMS. Ook hier geldt echter dat op basis van de tussentijdse evaluatie nog niet goed is te beoordelen in hoeverre de logistiek in de landen van herkomst op orde is.

4.3 Samenwerking tussen de negen organisaties

Samenwerking is één van de kernelementen binnen het concept van de SDT. De organisaties binnen de Stichting zijn allen actief op het terrein van terugkeer en gebruiken verschillende werkwijzen. Uitgangspositie is de individuele ervaring en expertise die elke partnerorganisatie al heeft in het realiseren van zelfstandige terugkeer. Voor een overzicht van het project dat elke organisatie inbrengt in de SDT, verwijzen we naar bijlage 4.

In de gesprekken met respondenten en in de voortgangsrapportage van HIT (verantwoordelijk voor linking en learning) wordt, zoals ook in paragraaf 3.1 genoemd, geconstateerd dat de organisaties verschillen in hun inzet om de gezamenlijke pilot tot een succes te willen maken en verder te gaan dan uitvoering van het eigen projectvoorstel. In dezelfde rapportage wordt geconstateerd dat een mogelijk knelpunt dat hier aan ten grondslag ligt te maken heeft met vertrouwen. Het vertrouwen dat alle betrokken partnerorganisaties de samenwerking gezamenlijk tot een succes willen maken is onvoldoende aanwezig.

Zowel bij de organisaties zelf als bij de overheid constateert men dat de organisaties nog te veel vanuit de eigen organisatie redeneren. Daar waar het cliëntperspectief en het perspectief van samenwerking zouden moeten prevaleren stellen de organisaties, ondanks de gedeelde visie, nog te veel het organisatieperspectief voorop en zijn ze blijven doen wat ze al deden, ondanks dat aan de projectvoorstellen de benaming 'pilotprojecten' is toegekend. Organisaties zien een cliënt nog te veel als een cliënt van de eigen organisatie en niet van SDT. In de beschrijving van het proces van oprichting in hoofdstuk 3, is dit ook al blootgelegd: er zijn negen projectvoorstellen opgesteld en op basis daarvan is een overkoepelend programmavoorstel geformuleerd. Zoals opgemerkt in hoofdstuk 3 ligt het gebrek aan vertrouwen dat nog altijd aanwezig is hier mogelijk aan ten grondslag.

De vraag is dan ook of daadwerkelijk sprake is van samenwerking. Zoals gezegd, wanneer we kijken naar de activiteiten per organisatie, zoals beschreven in bijlage 4, voeren organisaties vooral het eigen project uit. De voorbeelden van daadwerkelijke samenwerking zijn relatief beperkt: het opstellen van een landenmatrix ten behoeve van het verdelen van de landen van herkomst, de samenwerking tussen COA en VWN binnen de Helpdesk, de intervisiebijeenkomsten en trainingen door Pharos of de activiteiten van HIT gericht op linking en learning.

De samenwerking tussen projectleiders verloopt volgens enkele respondenten binnen de organisaties niet altijd optimaal. Er is sprake van discussies waar de projectleiders niet uitkomen. De projectleiders hebben niet altijd voldoende mandaat van hun organisatie of weten niet zeker of ze voldoende mandaat hebben om bepaalde beslissingen te nemen. De projectleiders kunnen daardoor onvoldoende als één team fungeren. Er bestaat tussen de deelnemende organisaties echter ook geen overeenstemming over de vraag in hoeverre beslissingen wel genomen moeten worden op het niveau van de projectleiders en over of de directeurs van de individuele organisaties een meer actieve of juist minder actieve rol moeten krijgen in de Stichting.

Over de samenwerking tussen de negen organisaties bestaan dan ook gemengde gevoelens. Het feit dat deze organisaties op het gebied van terugkeer nu formeel met elkaar samenwerken is op zichzelf te beschouwen als een succesfactor van de SDT. Het is een grote winst dat er op een gevoelig thema als terugkeer wordt samengewerkt tussen zowel gouvernementele als non-gouvernementele organisaties, tussen organisaties in Nederland en in de landen van herkomst en dat negen organisaties zich gecommitteerd hebben aan een samenwerking op dit thema. Daarbij is de winst ook dat organisaties die zich enkele jaren geleden niet of nauwelijks met terugkeer bezig hielden, zoals VWN en SMS, dat nu wel doen.

Een uitvloeisel hiervan is dat door de samenwerking, ondanks dat zoals hierboven gesteld het vertrouwen onvoldoende is, veel weerstand is weggenomen. Dit geldt bijvoorbeeld bij VWN en SMS, waar weerstand bestond tegen thema terugkeer en tegen samenwerking met DT&V. Dit geldt andersom ook voor DT&V, waar men aanvankelijk niet betrokken was bij de oprichting van de SDT en twijfels had over de inzet van de TIP-methodiek en de Vluchtverhaal Analyse (VVA) door VWN. Dit omdat onderzoek van het WODC had aangetoond dat deze methodiek geen invloed heeft op de intentie tot terugkeer (zie de volgende paragraaf voor meer informatie over deze methodiek). Eén van de respondenten stelt bovendien dat ook weerstand bestond tegen het meewerken aan terugkeer bij partnerorganisaties in de landen van herkomst, die dit zouden kunnen zien als het meewerken aan uitzetting van landgenoten.

Ook positief aan de samenwerking is dat organisaties uit zowel de eerste als de tweede lijn samenwerken binnen de Stichting. Zo verzorgt Pharos trainingen, intervisiebijeenkomsten en methodiekontwikkeling en neemt HIT de onderdelen linking en learning en kwaliteitprocessen voor rekening.

Het programmabureau

Spil in de samenwerking tussen alle organisaties vormt het programmabureau van de SDT. Het programmabureau, met de directeur als eindverantwoordelijke is belast met de rappor-

tage aan de Raad van Toezicht en aan beide Ministeries, het dagelijkse management van de Stichting en het vormgeven van het innovatieaspect van de SDT. De directeur beschikt hiertoe over een assistent administratie en werkt nauw samen met de manager linken en leren en de kwaliteit coördinator, die beide door HIT geleverd worden aan het programmabureau. De directeur is verantwoordelijk voor een soepele procesgang in de samenwerking. Hoewel de samenwerking zoals hierboven geconstateerd nog niet optimaal verloopt, wordt dit niet toegewezen aan de directeur. Zonder uitzondering is men zowel van overheidswege als bij de negen organisaties zeer positief over de rol van de huidige directie en haar inspanningen gericht op het versterken van de samenwerking.

4.4 Uitgelicht: VWN en IOM

Over twee organisaties, te weten VWN en IOM, die beiden een relatief grote rol spelen in respectievelijk de FO en BO van de SDT, is naar verhouding veel gesproken tijdens de interviews. In deze paragraaf kijken we daarom specifiek naar de rol van deze twee organisaties.

VluchtelingenWerk Nederland

VWN verzorgt het grootste gedeelte van de informatievertrekking en ondersteuning door de SDT die plaatsvindt in Nederland. Zo neemt VWN in de eerste fase, 'voorlichting en bewustwording' 3.600 van de beoogde 3.920 potentiële cliënten die bereikt moeten worden voor rekening. Daarnaast komt het volledige aantal van 500 beoogde cliënten in de fase van 'coaching en begeleiding' voor rekening van VWN, evenals het volledige aantal van 350 cliënten in de fase van 'terugkeer planning en aanpak' (door VWN 'coachen voorbereiding terugkeer' genoemd). In bijlage 4 is een beschrijving opgenomen van de aanpak die VWN hanteert.

VWN voert hiertoe binnen de SDT het project 'Nadenken over Terugkeer' uit, waarbij gebruik wordt gemaakt van de TIP-methodiek, wat staat voor Toekomst in Perspectief. Deze methodiek bestaat uit drie fasen. In de eerste fase voert VWN een zogeheten Vluchtverhaal Analyse (VVA) uit, om inzichtelijk te maken voor de cliënt wat de (on)mogelijkheden zijn voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning. In de tweede fase houden medewerkers van VWN toekomstgesprekken met de deelnemer om zicht te krijgen op zijn of haar kansen en mogelijkheden bij illegaal verblijf en terugkeer. Belangrijk aspect hierbij is dat de vrijwilliger van VWN op een respectvolle manier het gesprek voert met de asielzoeker zodat deze een weloverwogen keuze kan maken en daar de consequenties van inziet. Daarbij komen dus de verschillende mogelijkheden, te weten terugkeer, illegaliteit en doormigratie, aan bod. In de derde fase wordt gestreefd naar het opstellen van een toekomstplan.

Enkele respondenten hebben twijfels over de effectiviteit van deze aanpak en baseren zich daarbij op de bevindingen van het onderzoek 'Kiezen tussen twee kwaden' van het WODC¹. Hieruit bleek dat TIP deelnemers zeer negatief zijn over terugkeer en zowel doormigratie als illegaal verblijf als betere opties beschouwen. Zij verschillen in dat opzicht niet van de respondenten die niet aan TIP hebben deelgenomen. Verder concludeert het WODC dat, hoewel de gesprekken met TIP weinig tot geen invloed lijken te hebben op de intenties tot

¹ Leerkes, A., Galloway, M. en Kromhout, M. (2010). *Kiezen tussen twee kwaden. Determinanten van blijf- en terugkeerintenties onder bijna uitgeprocedeerde asielmigranten*. Den Haag: WODC.

terugkeer, illegaal verblijf of doormigreren, enkele respondenten wel aangeven dat de gesprekken hen in staat hebben gesteld om een betere beslissing te nemen over de toekomst. Daarnaast wordt VWN als organisatie door de TIP deelnemers duidelijk gewaardeerd. Er lijkt echter vooral waardering te zijn voor de ondersteuning die deze organisatie biedt bij de asielprocedure en het verblijf in Nederland, en minder voor de gesprekken over de toekomst.

Deze waardering vinden we ook terug bij de respondenten vanuit de andere deelnemende organisaties. Zij stellen dat aan de top bij VWN veel draagvlak bestaat voor deelname in de SDT. Het heeft echter tijd nodig voordat de omslag die VWN hiervoor heeft moeten maken zich ook vertaalt naar de lokale afdelingen (die een relatief grote mate van autonomie kennen) en naar de vele vrijwilligers die actief zijn binnen deze afdelingen. Het zijn uiteindelijk deze vrijwilligers die de gesprekken moeten voeren. Vaak zijn dit mensen die vanuit een bepaalde overtuiging en visie op onderwerpen zoals migratie en asiel vrijwilliger zijn geworden voor VWN. Het onderwerp terugkeer is mogelijk nog niet voor iedereen te verenigen met deze overtuiging.

Echter, de meeste organisaties zijn positief over de rol van VWN. Het heeft misschien tijd nodig voordat de omslag in denken ook echt weerslag vindt in de dagelijkse praktijk, op de langere termijn schuilt hierin juist een kracht van de SDT. Juist een partij die 'naast de asielzoeker staat' en het vertrouwen heeft van asielzoekers is de aangewezen partij om in een vroegtijdig stadium en op een respectvolle manier over duurzame terugkeer te spreken. Belangrijk is dan wel dat het onderwerp terugkeer in de gesprekken al meteen aan de orde komt (zo snel mogelijk na binnenkomst in Nederland). Als dat niet gebeurt is het voor asielzoekers mogelijk moeilijk te rijmen dat een organisatie die aanvankelijk ondersteuning biedt bij het verkennen van de mogelijkheden voor een verblijf in Nederland, later een gesprek aangaat over terugkeer. Hoewel we op basis van deze evaluatie geen direct zicht kunnen krijgen op in hoeverre dit daadwerkelijk gebeurt, zijn de meeste respondenten hier over het algemeen positief gestemd over.

Wat betreft de rol van VWN is tot slot belangrijk te vermelden dat VWN in de laatste stap voorafgaand aan daadwerkelijke terugkeer een zeer belangrijke rol inneemt binnen de SDT. Zoals beschreven in het programmavoorstel en hierboven beschreven was de verwachting (en doelstelling) dat in het eerste jaar 350 personen gecoacht wilden worden bij concrete voorbereiding op terugkeer. Deze fase wordt in het programmavoorstel van de SDT 'terugkeer planning en aanpak' genoemd. Het aantal personen dat VWN in deze fase bereikt ligt, zoals beschreven in hoofdstuk 2, met een aantal van 727 ver boven deze verwachting. Toch vindt vanuit deze fase relatief weinig doorstroom plaats naar daadwerkelijke terugkeer.

Uit het projectvoorstel van VWN is op te maken dat aan deze fase niet alleen een andere naam is gegeven, maar ook dat de uitleg ervan niet aansluit bij wat is te verstaan onder een concrete planning en aanpak van de terugkeer. Deze fase wordt door VWN namelijk als volgt beschreven: *“Wanneer cliënten daar expliciet om verzoeken, is het mogelijk dat medewerkers van VluchtelingenWerk als coach betrokken blijven bij de voorbereiding van de daadwerkelijke terugkeer”*. Meer specifiek is de omschrijving van deze fase door VWN als volgt:

De vrijwilliger van VWN,

- Biedt aan om als de cliënt dit fijn vindt om hem/haar te blijven coachen ook nu het besluit reeds om terug te keren reeds genomen is.
- Meldt bij de FO dat cliënt besloten heeft om zijn/haar terugkeer voor te gaan bereiden.
- Is beschikbaar voor de cliënt voor (emotionele) ondersteuning en informeert desgevraagd over praktische zaken inzake het terugkeerproces.
- Fungeert indien gewenst als intermediair tussen BO organisaties van de Stichting Duurzame Terugkeer en de cliënt.

Het is de vraag of deze relatief vrijblijvende insteek leidt tot het concreet plannen van de terugkeer. Daar komt bij dat, zoals geconstateerd in hoofdstuk 2, een beperkte doorstroom plaatsvindt vanuit deze fase naar daadwerkelijke terugkeer. Hoewel men zoals hierboven beschreven positief is over de rol van VWN roept dit, ook bij VWN zelf, de vraag op of het de aangewezen partij is voor deze laatste fase van planning en aanpak van terugkeer. Mogelijk ligt de kracht van VWN meer in de voorbereidende fase.

Internationale Organisatie voor Migratie

IOM bevindt zich binnen de SDT in een lastige positie, omdat het de HRT regeling uitvoert. Zoals nader toegelicht in het volgende hoofdstuk wordt de aantrekkingskracht van de HRT regeling en het feit dat deze niet gecombineerd mag worden met ondersteuning door de SDT, door velen aangevoerd als de belangrijkste oorzaak voor tegenvallende resultaten van de SDT. Daarnaast voert IOM ook projecten gericht op duurzame terugkeer uit in Irak en Afghanistan, die niet onder de SDT vallen en participeert IOM niet in de Helpdesk, terwijl ze dit aanvankelijk wel zouden doen. Dit alles zorgt bij de andere organisaties voor wat ontevredenheid of tenminste onduidelijkheid over de rol van IOM in de SDT. Toch is men over het algemeen wel positief over de samenwerking met IOM en erkent men de toegevoegde waarde en grote expertise van IOM op het gebied van (duurzame) terugkeer. Van groot belang voor goede samenwerking is dat de dialoog over de rol van IOM blijvend gevoerd wordt, zodat zowel voor IOM als voor de overige organisaties duidelijk wordt waar vanuit beide perspectieven de meerwaarde van samenwerking binnen de SDT zit en dat IOM zich expliciet committeert aan de SDT.

4.5 Samenwerking tussen SDT en DT&V

DT&V steunt projecten en non-gouvernementele organisaties die een positieve bijdrage leveren aan de motivatie van vreemdelingen om zelfstandig terug te keren. Ook bij DT&V bestaat behoefte aan een duurzamere vorm van terugkeer. Over het algemeen heeft DT&V dan ook het gevoel er met de SDT een partner in het terugkeerproces bij te hebben gekregen.

Over het proces van oprichting is men bij DT&V echter niet heel positief. DT&V is pas in een relatief laat stadium geïnformeerd over oprichting van de SDT en pas bij het eerste voorstel zijn er gesprekken gevoerd. DT&V had aanvankelijk een aantal twijfels over het voorstel van de SDT. Men beschouwde de individuele projectvoorstellen vooral als voortzetting van al bestaande activiteiten, de SDT zocht onvoldoende aansluiting bij de voor DT&V relevante landen binnen de 40+3 lijst van BZ, de meerwaarde en functie van de FO waren onvol-

doende duidelijk en de afspraken rondom informatie-uitwisseling waren op dat moment nog onduidelijk evenals de beoogde kwantitatieve doelstellingen. Op basis van deze twijfels hebben meerdere gesprekken plaatsgevonden tussen DT&V en SDT, waarbij onder andere afspraken zijn gemaakt over informatie-uitwisseling. Bij de subsidiebeschikking gold immers als één van de voorwaarden dat de SDT met DT&V overeenstemming moest bereiken.

Na een moeizame start is men inmiddels aan het einde van een periode van bijna een jaar zowel vanuit het programmabureau van de SDT als vanuit DT&V positiever over de samenwerking. Dit nadat enkele toezeggingen zijn gedaan ten aanzien van informatie-uitwisseling en de landenkeuze. De operationele afspraken worden nagekomen, de samenwerking met de directie van de SDT verloopt goed en de regievoerders van DT&V zijn over het algemeen goed geïnformeerd en wijzen asielzoekers op het bestaan van de SDT. Ook is de informatie-uitwisseling, hoewel later dan gepland, op gang gekomen. De informatie-uitwisseling is echter nog altijd onvoldoende en de door SDT geleverde cijfers zijn onduidelijk. Zo is in de samenwerkingsovereenkomst afgesproken dat DT&V vierwekelijks cijfers krijgt over vreemdelingen waarvoor activiteiten worden verricht en vreemdelingen die niet in begeleiding worden genomen, maar hiervan is nog geen sprake. Ook zijn de cijfers nog altijd niet volledig op elkaar afgestemd (zoals ook in hoofdstuk 2 geconstateerd) en worden onder gerealiseerde terugkeer bijvoorbeeld terugkeerders meegerekend die niet afkomstig zijn uit de 40+3 landen of die uit detentie komen. Ook bestaan er nog misverstanden over bijvoorbeeld de rol van de FO/Helpdesk, zoals beschreven in paragraaf 4.1. Bovendien is voor DT&V de meerwaarde van de FO nog altijd niet aangetoond en staan de resultaten van de FO niet in verhouding tot de kosten die hiermee gemoeid zijn. Hoewel dit niet heel expliciet is uitgesproken ontstaat het beeld dat op dit op moment in de dagelijkse praktijk nog onvoldoende sprake is van complementariteit tussen DT&V en de SDT. Wil het concept van de SDT een succes worden, zal men zowel vanuit de SDT als DTV moeten werken aan dienstverlening die complementair is.

5 Externe factoren

In de verschillende voortgangsrapportages van de individuele organisaties, alsmede in de voortgangsrapportages van het programmabureau wordt gewezen op beleidsaspecten die een rol spelen in de resultaten die de SDT het afgelopen jaar heeft behaald. Deze komen in dit hoofdstuk aan de orde.

5.1 Terugkeer en ontwikkeling

De activiteiten van de SDT beogen twee terreinen bij elkaar te brengen die zijn ondergebracht bij twee verschillende ministeries: ontwikkeling (BZ) en terugkeer van ex-asielzoekers (BZK, ten tijde van de oprichting nog ondergebracht bij het toenmalige Ministerie van Justitie).

Op beleidsniveau zitten BZK en BZ volgens de respondenten binnen beide ministeries op één lijn. Wel verschilt het uitgangspunt enigszins. BZ zit iets meer op politieke en diplomatieke overwegingen, ontwikkeling en het creëren van maatschappelijk draagvlak, terwijl BZK (Directie Migratie Beleid en met name DT&V) meer bezig is met de praktische kant en de uitvoerende werkzaamheden met betrekking tot terugkeer. Echter, in lijn met de Beleidsnotitie Migratie en Ontwikkeling kunnen deze uitgangspunten complementair zijn en de samenwerking verloopt goed.

Belangrijkste punt van discussie tussen BZ en BZK, tijdens de oprichting van de SDT en nu nog steeds, is de 40+3 OS landenlijst van BZ die niet overeen komt met de strategielanden op het gebied van terugkeer van DT&V (zie paragraaf 5.3).

5.2 HRT versus SDT

Meest in het oog springend met betrekking tot de beleidscontext is de voorwaarde dat financiële ondersteuning bij terugkeer (HRT) niet gestapeld of gemengd mag worden met terugkeer- en herintegratieondersteuning door de SDT. Personen die terug willen keren dienen voorafgaand aan het proces een keuze te maken. Dit onderwerp kwam in de gesprekken met respondenten vanuit zowel de overheid als de organisaties herhaaldelijk en uitgebreid aan de orde. Daarbij wijst men erop dat veel terugkeerders uiteindelijk de keuze maken voor HRT in plaats ondersteuning in natura.

Hiervoor zijn verschillende oorzaken aan te wijzen. Allereerst heeft dit te maken met de concreetheid van het aanbod. Er bestaat de keuze tussen een zeer concreet aanbod - een geldbedrag, te ontvangen bij vertrek - en een meer abstract en verder in de toekomst gelegen aanbod - ondersteuning in natura, te ontvangen in het land van herkomst. Ten tweede blijkt uit onderzoek dat men het geld van de HRT regeling vaak gebruikt om te kunnen voldoen aan allerlei sociale verplichtingen die de terugkeerder na terugkeer in het land van

herkomst heeft¹. Mensen kunnen niet met lege handen terugkeren en zijn daarom geneigd voor het geld te kiezen. Daarnaast hebben terugkeerders vaak weinig vertrouwen in de overheid of andere organisaties in het land van herkomst. Cash geld ontvangen vlak voor vertrek geeft dan een vorm van zekerheid.

Hierbij speelt overigens ook het keuzemoment een rol. Personen die terug willen keren dienen voorafgaand aan het proces een keuze te maken voor een financiële tegemoetkoming (HRT) of ondersteuning bij terugkeer door SDT. Echter, enkele respondenten binnen organisaties wijzen erop dat tot op het allerlaatste moment toch nog kan worden afgezien van ondersteuning door SDT en terugkeerders alsnog de keuze kunnen maken voor cash (HRT). Dat kan er toe bijdragen dat terugkeerders vlak voor vertrek alsnog de relatief 'veilige' en concrete keuze maken voor cash in plaats van een meer abstracte vorm van ondersteuning in het land van herkomst. Daarmee bestaat de mogelijkheid dat de SDT relatief veel 'late beslissers' verliest aan de HRT regeling. Echter, uit de cijfers blijkt niet dat dit veel voorkomt. In de periode februari tot en met oktober zijn volgens cijfers van het programmabureau 7 cliënten die in eerste instantie het SDT traject doorliepen uiteindelijk met de HRT vertrokken.

Belangrijke vraag is of bij aanvang van de SDT voldoende rekening is gehouden met de aantrekkingskracht van de HRT regeling. In de risicoanalyse zoals opgenomen in het definitieve programmavoorstel van de SDT wordt deze mogelijke 'concurrentie' van de HRT regeling niet als risicofactor benoemd.

Echter, uit correspondentie tussen de voorzitter van de SDT en BZ blijkt dat hierover ook pas in een relatief laat stadium definitief duidelijkheid is ontstaan. In een brief van 19 april 2010 van BZ aan SDT is aangegeven dat het niet is toegestaan dat terugkeerders gebruik maken van zowel HRT regeling als van terugkeerondersteuning in natura. In reactie op deze brief op 29 april 2010 aan BZ geeft SDT aan dat na de recente emailwisseling over het niet toestaan van de combinatie van de HRT regeling en steun via de SDT het beoogde aantal terugkeerders van IOM is teruggebracht van 130 naar 87, waarmee het totaal aantal terugkeerders van de SDT is teruggebracht van 309 naar 266. Opvallend is dat naar aanleiding van deze beperkende voorwaarde die in april 2010 bekend is geworden, het aantal beoogde terugkeerders via MbT en Beyond Borders (135) niet naar beneden is bijgesteld. Dit is volgens MbT gedeeltelijk te wijten aan onderschatting van de aantrekkingskracht van de HRT.

Overigens is er ook na deze briefwisseling nog sprake geweest van onduidelijkheid over het combineren van de HRT en (onderdelen van) ondersteuning door SDT. In een brief van 7 juni 2010 van BZ staat hierover: "In ons gesprek stelde u de vraag of personen die terugkeren met de HRT regeling, ook gebruik mogen maken van *referral and counseling* via het PDT. Tijdens het gesprek heb ik aangegeven dat wij hier intern nogmaals over zouden spreken. Naar aanleiding hiervan moet ik u meedelen dat dit niet mogelijk is. Personen die terug willen keren dienen voorafgaand aan het proces een keuze te maken voor een financiële tegemoetkoming (HRT) of terugkeer- en herintegratieondersteuning (PDT). Deze twee

¹ Van Houte, M. en de Koning M. (2008). *Towards a better embeddedness? Monitoring assistance to involuntary returning migrants from Western countries*. CIDIN/AMIDSt.

regelingen mogen niet (gedeeltelijk) gestapeld of gemengd worden, ook niet in de vorm van diensten". Uit een en ander valt in ieder geval op te maken dat hiermee in de risico-analyse nog geen rekening gehouden kon worden, aangezien deze al op een eerder moment is opgesteld.

5.3 Landenlijst

Een tweede beperkende voorwaarde is volgens de organisaties dat de doelgroep die in aanmerking komt voor ondersteuning door SDT afkomstig moet zijn uit één van de 40+3 OS landen van BZ. Deze lijst met landen komt niet volledig overeen met de Strategielanden van DT&V. De OS landen zijn immers niet per definitie de landen waarnaar veel ex-asielzoekers moeten terugkeren. Een aantal landen in de top van de Strategielandenlijst Terugkeer van BZK (november 2010) komt niet voor in de 40+3 landen lijst waar de SDT zich op zou moeten richten. Dit betreft bijvoorbeeld Algerije, Guinee, Iran, India, China en Nigeria. Uit cijfers van DT&V blijkt, zoals ook beschreven in hoofdstuk 2, dat de potentiële doelgroep van ex-asielzoekers die in aanmerking komt voor ondersteuning door SDT ruwweg gehalveerd wordt door deze beperking tot de 40+3 landen. Dat neemt echter niet weg dat in de ogen van BZ en BZK de omvang van de potentiële doelgroep nog steeds groot genoeg zou moeten zijn om te voorzien in een voldoende aantal terugkeerders voor de SDT.

Toch stellen enkele respondenten vanuit de organisaties dat het een gemiste kans is dat het Ministerie van Justitie destijds besloten heeft niet een deel van de financiering voor rekening te nemen. Dat zou namelijk meer recht doen aan het integreren van het migratie (terugkeer) en het ontwikkelingsperspectief en het mogelijk maken ook landen buiten de 40+3 lijst te bedienen.

Overigens is tijdens overleg tussen de directeur van de SDT en Staf Inhoudelijke Ondersteuning van DT&V door SDT toegezegd dat de actuele focuslandenlijst van DT&V een van de basisstukken zal zijn voor bepaling van de focuslanden voor de SDT in 2011.

5.4 28-dagen termijn

Een derde beperkende voorwaarde met betrekking tot de doelgroep die in aanmerking komt voor ondersteuning door de SDT, is dat de activiteiten van de SDT moeten plaatsvinden binnen 28 dagen na een negatieve uitspraak van de rechtbank. Respondenten wijzen erop dat ook hierdoor de potentiële doelgroep van de SDT wordt verkleind. Dit is ook in de risicoanalyse in het programmavoorstel al benoemd. Zo bevinden in de praktijk van alledag bijvoorbeeld veel asielzoekers zich ook buiten die termijn nog ergens in een opvanglocatie, maar die komen dan niet in aanmerking voor ondersteuning door de SDT.

Illegalen, althans diegenen die nooit asiel in Nederland hebben aangevraagd, komen als gevolg van deze voorwaarde niet in aanmerking voor ondersteuning door de SDT. Respondenten wijzen erop dat ook onder deze doelgroep draagvlak voor terugkeer bestaat, maar dat voor hen, binnen de subsidievoorwaarden van BZ geen mogelijkheid is tot ondersteuning gericht op duurzame terugkeer door de SDT. Juist die groep ongedocumenteerden is vanuit de samenwerkingsconstructie van de SDT goed te bedienen, aangezien daarvoor ook

bijvoorbeeld IOM en de overheid nodig zijn. Volgens enkele betrokkenen vanuit zowel de overheid als de organisaties bestaat er ook vanuit gemeenten vraag naar een dergelijke vorm van ondersteuning voor illegalen. Gezien het voornemen van het huidige kabinet om illegaliteit strafbaar te stellen, is het echter de vraag of dit haalbaar is.

Over wat er mogelijk is binnen de termijn van 28 dagen verschillen de meningen. Sommige respondenten stellen dat deze periode kort is en de 'mindset' van de asielzoeker op dat moment nog onvoldoende gericht is op terugkeer maar juist op een verblijf in Nederland. Dan is het moeilijk om te werken aan duurzame terugkeer. Dat maakt het echter juist van belang dat terugkeer als serieuze optie al in een vroegtijdig stadium aan bod komt tijdens gesprekken met de vrijwilligers van VWN. Overigens worden asielzoekers er ook in de gesprekken met DT&V al in een vroegtijdig stadium op gewezen te denken aan de mogelijkheid van terugkeer. Dit gebeurt namelijk al tijdens de 'beroepsfase asiel'. Daarnaast hoeven de concrete ondersteuningsactiviteiten gericht op duurzame herintegratie niet plaats te vinden binnen deze termijn van 28 dagen, aangezien deze pas aangeboden worden in het land van herkomst.

5.5 Beschouwing beperkende voorwaarden

Zowel in gesprekken met betrokkenen als in de verschillende voortgangsrapportages wordt veelvuldig verwezen naar de drie hierboven beschreven beperkende voorwaarden als (deel van de) verklaring voor tegenvallende resultaten. Hoewel het plausibel lijkt dat deze voorwaarden van invloed zijn en het niet wenselijk is dat de SDT feitelijk gezien mensen moet afwijzen omdat ze niet aan de voorwaarden voldoen, is het wel zo dat de organisaties deze voorwaarden zelf hebben geaccepteerd.

Voor een deel heeft dit te maken met onderschatting van de aantrekkingskracht van de HRT regeling, zoals eerder in dit hoofdstuk beschreven. Echter wat ook meespeelt is dat een aantal subsidievoorwaarden – een stichting in plaats van een platform, het opsplitsen van het eerste en tweede jaar, het niet mogen stapelen van ondersteuning door SDT en HRT - pas relatief laat in het proces kenbaar zijn gemaakt. Bij een aantal organisaties leeft twijfel of men er wel mee was begonnen als dit van begin af aan duidelijk was geweest. Echter, gegeven het tijdstip in het proces van oprichting waarop deze voorwaarden duidelijk werden, wilde men op dat moment er niet meer mee stoppen. Er was immers al veel (tijd) geïnvesteerd in de oprichting van de Stichting.

Daarnaast wordt er op gewezen dat op dit punt de voorwaarden waaronder de SDT opereert afwijken van enkele buiten de SDT bestaande initiatieven gericht op ondersteuning bij duurzame terugkeer. Bij enkele van deze initiatieven bestaat namelijk wel de mogelijkheid tot het combineren (stapelen) van HRT en ondersteuning in natura. Dit geldt voor ondersteuning zoals aangeboden door Stichting Wereldwijd en IntEnt. Daarbij geldt wel de nuancering dat het in het geval van IntEnt om een kleinschalig pilotproject in samenwerking met DT&V gaat. Het project gericht op terugkeer van de Stichting Wereldwijd (gefinancierd door het Europees Terugkeerfonds, de gemeente Maastricht, de gemeente Heerlen, Cordaid en stichting Janivo) richt zich bovendien naast asielzoekers ook op illegalen, die niet in aanmerking komen voor de HRT en ontvangt geen subsidie van de Rijksoverheid.

Subsidie Europees Terugkeerfonds

In september 2010 is een financieringsvraag van de SDT bij het Europees Terugkeer Fonds gehonoreerd (onder voorwaarden). Deze honorering betekent een uitbreiding van de doelgroep: ook illegalen kunnen gebruikmaken van de dienstverlening via SDT en de landenkeuze is niet langer beperkt tot de 40+3 landenlijst van BZ. Daarnaast is de SDT onder de Europese subsidie niet langer gebonden aan de 28-dagen termijn. Ook na het verstrijken van deze termijn kunnen mensen in aanmerking komen voor begeleiding via de SDT. Voor een deel van de activiteiten, onder een andere subsidiestroom, gelden de hierboven beschreven beperkende voorwaarden dus niet. Het is op moment van schrijven nog onduidelijk hoe dit naast elkaar bestaan van activiteiten van de SDT die opereren onder verschillende voorwaarden in de praktijk gaat uitpakken, maar van belang is hier in het opstellen van een voorstel voor een tweede jaar, de voortgangsrapportages, registratie van gegevens en een eventuele volgende evaluatie rekening mee te houden.

6 Conclusies

In dit hoofdstuk bespreken we de belangrijkste bevindingen die volgen uit de tussentijdse evaluatie en sluiten we af met enkele aanbevelingen.

De SDT is formeel van start gegaan op 1 februari 2010, wat betekent dat de looptijd op het moment dat deze evaluatie is uitgevoerd een klein jaar bedraagt. Dat is relatief weinig tijd om een goed functionerende en productieve samenwerking op te zetten tussen negen op veel fronten zeer verschillende organisaties, rondom een weerbarstig en gevoelig thema als terugkeer van asielzoekers. Echter, de korte periode waarin men tot concrete resultaten moest komen was vooraf bekend bij de deelnemende organisaties en bovendien is sprake geweest van een lange voorbereidingsperiode voorafgaand aan de formele start en bij een aantal organisaties van bestaande projecten en structuren. Desondanks komt de tussentijdse evaluatie waarvan dit rapport verslag doet op een relatief vroeg moment in het proces. Het is van belang hiermee bij de beoordeling van onderstaande conclusies, die niet altijd positief zijn, rekening te houden. De tussentijdse evaluatie biedt echter wel de gelegenheid nu stil te staan bij het functioneren van de Stichting, zaken scherp neer te zetten en op basis hiervan lessen te trekken voor de toekomst waarmee het functioneren van de Stichting, afhankelijk van de vorm waarin deze eventueel wordt voortgezet in een tweede jaar, is te verbeteren.

6.1 Bevindingen

Resultaten

Ten aanzien van de resultaten is allereerst een belangrijke constatering dat het niet mogelijk is gebleken het feitelijk aantal door de SDT gerealiseerde terugkeerders te bepalen. Uit deze tussenevaluatie volgt dan ook dat de registratie van gegevens en informatie-uitwisseling zowel tussen de organisaties onderling als tussen de SDT en DT&V onvoldoende op orde zijn.

Ondanks dat geen volledig betrouwbaar en eenduidig beeld is gekregen van de cijfers, blijkt uit de voorgaande hoofdstukken dat de resultaten, met name wat betreft het aantal terugkeerders, tegenvallen en de doelstellingen op dat punt niet zijn behaald. De kwantitatieve doelstellingen hadden immers deels betrekking op het realiseren van additionele terugkeer. Te concluderen is dat de SDT onvoldoende heeft bijgedragen aan een verhoging van het aantal terugkeerders, aangezien de additionele terugkeer zeer beperkt is en ook geen amv's zijn teruggekeerd. Omdat bovendien nog geen concrete resultaten beschikbaar zijn ten aanzien van monitoring, is niet vast te stellen in hoeverre terugkeer door de activiteiten van de SDT een meer duurzaam karakter heeft gekregen of in hoeverre dit heeft bijgedragen aan ontwikkeling in de landen van herkomst.

Afgezien van de tegenvallende kwantitatieve resultaten is daarnaast te concluderen dat het functioneren van de SDT als zodanig ook niet voldoende is. De organisatie van en samenwerking binnen de SDT en met de DT&V zijn nog niet optimaal. De factoren die grondslag liggen aan de tegenvallende resultaten en de onvoldoende samenwerking komen aan bod in

de volgende paragrafen, waarbij we een zelfde structuur (opzet, samenwerking in de praktijk en externe factoren) aanhouden als in de voorgaande hoofdstukken.

Opzet van de SDT

Geconstateerd is dat het proces waarbij op basis van individuele projectvoorstellen een overkoepelend programmavoorstel is geschreven onvoldoende basis vormt om de samenwerking op te bouwen. Dit heeft ervoor gezorgd dat de individuele projecten onvoldoende aansluiten bij de overkoepelende doelstellingen van de SDT. Bovendien heeft teveel het organisatieperspectief centraal gestaan, in plaats van integrale samenwerking en de vraag wat de asielzoeker nodig heeft (het cliëntperspectief).

Daarnaast hebben we geconstateerd dat het concept duurzame terugkeer niet volledig is uitgedacht. Het is niet geheel duidelijk wat de SDT verstaat onder duurzame terugkeer en hoe dit is te relateren aan ontwikkeling van de landen van herkomst in bredere zin. Er is dus geen sprake van een expliciet uitgewerkte beleidstheorie ten aanzien van de koppeling tussen terugkeer en ontwikkeling.

Ten slotte blijken de kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen niet geheel in overeenstemming te zijn met elkaar. De kwantitatieve doelstellingen richten zich deels op het realiseren van additionele terugkeer, terwijl de kwalitatieve doelstellingen hier niet direct aan te relateren zijn. Een kernvraag waarover bovendien nog geen overeenstemming bestaat tussen de deelnemende organisaties is of de SDT zich zou moeten richten op additionele terugkeer, duurzame terugkeer of beide.

Samenwerking in de praktijk

Front Office

Uit de evaluatie volgt dat over de FO en de Helpdesk veel verwarring bestaat, niet duidelijk is hoe de structuur er precies uitziet, organisaties het niet eens zijn over de invulling en de meerwaarde in het afgelopen jaar niet bewezen is. Het is zodoende van groot belang dat hierover bij aanvang van een eventueel tweede jaar duidelijkheid ontstaat. Daarbij kunnen de volgende vragen leidend zijn:

- Wat is de FO?
- Wat is de Helpdesk?
- Wat is het doel van de FO?
- Welke partijen moeten een rol spelen in de FO?
- Wat is de rol van de FO?
- Hoe draagt de FO bij aan het bereiken van overkoepelende doelstellingen van de SDT?

De term FO impliceert het bestaan van een daadwerkelijk fysiek kantoor, waardoor veel verwarring ontstaat tussen de termen Helpdesk en FO. De Helpdesk wordt nu vaak FO genoemd, waarmee wordt bedoeld dat vanuit daar de activiteiten in het veld in Nederland gecoördineerd worden, doorverwezen wordt naar de organisaties die actief zijn in het land van herkomst en de centrale registratie plaatsvindt. Dit terwijl de term FO verwijst naar de organisaties die actief zijn in Nederland.

Uitgangspunten bij een nieuwe opzet van deze structuur moeten eenduidigheid, efficiëntie en transparantie zijn. Hoe het ook genoemd wordt, het centrale punt voor coördinatie tussen de organisaties in Nederland moet een middel zijn, geen doel op zich en moet het proces van ondersteuning, doorverwijzing en registratie eenvoudiger en niet onnodig ingewikkeld maken. Wanneer directe doorverwijzing mogelijk is naar één van de BO organisaties is een omweg via de FO niet noodzakelijk, zolang maar een goede en eenduidige registratie plaatsvindt.

De Back Office

De term BO verwijst naar organisaties die actief zijn in de landen van herkomst. Ook de term BO lijkt niet geschikt, aangezien geen sprake is van een 'office' waarbinnen de organisaties die actief zijn in de landen van herkomst samenwerken.

In de formele opzet van de SDT zijn de BO organisaties in eerste instantie geheel tweedelijns actief in de landen van herkomst en hebben ze geen expliciete rol in de laatste fase voorafgaand aan terugkeer ('terugkeer planning en aanpak'). In individuele cases is het echter wel mogelijk dat reeds in Nederland rechtstreeks contact plaatsvindt met de terugkeerder. In de fase voorafgaand aan terugkeer wordt in de huidige opzet van de SDT de coaching uitgevoerd door VWN. Deze organisatie hanteert echter een relatief vrijblijvende aanpak, wat een mogelijke verklaring zou kunnen zijn voor de beperkte doorstroom vanuit deze fase naar daadwerkelijke terugkeer. De cijfers laten immers zien dat juist in deze fase de 'bottleneck' zit.

Samenwerking tussen de negen organisaties

Geconstateerd is dat er onvoldoende onderling vertrouwen is en er tussen de organisaties verschillen bestaan in inzet om de gezamenlijke pilot tot een succes te maken. Zonder vertrouwen heeft samenwerking weinig kans van slagen. Tegelijk constateert men dat het vertrouwen toeneemt. Deels heeft dit dus tijd nodig en eventuele toekomstige successen zullen bijdragen aan dit vertrouwen. Daarnaast kan het verbeteren van een aantal aspecten ten aanzien van de opzet van de SDT, zoals in dit hoofdstuk beschreven, bijdragen aan het vertrouwen.

Niet alle organisaties hebben een even grote rol binnen de SDT. Er is sprake van enkele hoofdrolspelers die het grootste gedeelte van de activiteiten in Nederland (VWN) en in de landen van herkomst (MbT en IOM) voor rekening nemen. Andere organisaties hebben tot nu toe op het gebied van terugkeer nog geen concrete resultaten geboekt (Beyond Borders, Healthnet/TPO, SMS), zijn tweedelijns actief in de ondersteuning (Pharos, HIT) of maken eigenlijk nauwelijks onderdeel uit van de Stichting (Nidos). Dat vraagt om een kritische beschouwing ten aanzien van de noodzaak van participatie van alle organisaties in het concept.

Ten slotte is geconstateerd dat de onvoldoende samenwerking, zowel binnen de SDT als met DT&V heeft geleid tot onduidelijke en niet op elkaar afgestemde cijfers waardoor geen adequate monitoring van de resultaten mogelijk is. Dit terwijl is overeengekomen dat de SDT op reguliere basis eenduidige en onderling vergelijkbare cijfers zou rapporteren aan DT&V.

Externe factoren

De situatie dat terugkeerders een keuze dienen te maken voor ofwel HRT ofwel SDT wordt door de organisaties van de SDT gezien als één van de belangrijkste verklaringen voor tegevallende resultaten. Daarnaast worden twee andere beperkende voorwaarden, zoals de landenkeuze en de 28 dagen termijn, genoemd. Bovendien gelden dergelijke voorwaarden niet voor twee buiten de SDT opererende organisaties en initiatieven, al gaat het hier om een relatief kleinschalige pilot (IntEnt) en om een initiatief dat niet door het Rijk wordt gefinancierd en zich ook op illegalen richt die niet in aanmerking komen voor de HRT (de Stichting Wereldwijd). Wel blijft hierdoor onduidelijkheid en versnippering bestaan, terwijl er juist behoefte is aan coherent beleid en congruentie in regelingen op het gebied van ondersteuning bij duurzame terugkeer.

Organisaties wijzen erop dat een stapeling of een combinatie van *in cash* en *in kind* ondersteuning in veel andere Europese landen gebruikelijk is. Een dergelijke combinatie hoeft bovendien niet per definitie duurder te zijn. Er zou een maximum totaalbedrag vastgesteld kunnen worden, waarbij het deel cash en het deel ondersteuning in natura vervolgens kunnen variëren naar gelang de behoefte van de cliënt. Bovendien zou een indexering naar prijsniveau van het terugkeerland het mogelijk maken dit maximumbedrag voor bepaalde landen te verhogen en voor andere te verlagen. Anderzijds wordt er door enkele respondenten wel op gewezen dat de HRT regeling op dit moment goed loopt en het zodoende van belang is dit op enige wijze in stand te houden.

Zoals vermeld gelden de beperkende voorwaarden ten aanzien van de doelgroep onder de subsidievoorwaarden van het Europees Terugkeer Fonds niet. Daardoor ontstaat de situatie dat de SDT - onder verschillende subsidiestromen en bijbehorende voorwaarden - verschillende activiteiten gericht op verschillende doelgroepen kan gaan ontplooiën. Het gevaar bestaat dat dit niet bijdraagt aan het tegengaan van versnippering in het veld en het creëren van transparantie in de keten.

Bij de bevindingen ten aanzien van deze beperkende voorwaarden geldt echter één duidelijke kanttekening. De SDT bestaat uit organisaties die bewust akkoord zijn gegaan met de voorwaarden zoals die door BZ zijn vastgesteld. Bovendien zijn de doelstellingen ten aanzien van het aantal additionele terugkeerders als gevolg van deze voorwaarden enkele keren naar beneden bijgesteld. Dat betekent dat de SDT aangesproken kan worden op het niet behalen van deze doelstellingen.

Daarnaast is de verwachting niet dat de resultaten van de SDT als vanzelf verbeteren wanneer deze beleidsmatige beperkende randvoorwaarden niet meer van invloed zijn. Zoals in de vorige paragrafen beschreven laten de bevindingen zien dat de verklaring voor de tegevallende resultaten primair gelegen is in de intrinsieke opzet van de SDT en in de uitwerking daarvan en de samenwerking in praktijk.

Potentieel sterke punten

Bovenstaande neemt niet weg dat er in het concept van de SDT ook een aantal potentieel sterke punten is te benoemen. Alvorens de aanbevelingen aan bod komen is het, om tot een afgewogen oordeel te kunnen komen, van belang ook deze potentiële punten hier te bespreken.

- De samenwerking tussen overheidsorganisaties en het maatschappelijk middenveld is een grote kracht van de SDT. Zeker aan het begin van de keten (het krijgen van een vertrouwensband met asielzoekers en voorlichting over terugkeer) en aan het einde van de keten (contacten met partnerorganisaties in de landen van herkomst) kan het maatschappelijk middenveld een grote rol spelen.
- Het feit dat zeer verschillende organisaties en zowel organisaties die zich voorheen niet met samenwerking bezig hielden als organisaties die dat wel deden nu formeel samenwerken en gezamenlijk de missie om terugkeer duurzamer te maken ondersteunen is een belangrijk winstpunt.
- Hoewel het nog onvoldoende functioneert, is het bestaan van één centraal punt waar informatie over terugkeer beschikbaar is en doorverwezen kan worden naar de juiste organisatie voor ondersteuning in potentie van toegevoegde waarde.
- De huidige leiding van de SDT kent veel draagvlak onder de deelnemende organisaties. Betrokkenen zijn zonder uitzondering zeer positief over het functioneren van de directie van de SDT en de wijze waarop deze bijdraagt aan het versterken van de samenwerking binnen de Stichting.
- De twee belangrijkste organisaties in de BO, IOM en MbT, hebben de landen waar zij binnen de context van de SDT actief zijn verdeeld, zodat geen sprake meer is van overlap van activiteiten gericht op ondersteuning bij terugkeer in de landen van herkomst.

6.2 Aanbevelingen

Samengevat volgen uit de bevindingen de volgende aanbevelingen, waarbij vanzelfsprekend allereerst een beslissing genomen moet worden over de eventuele voortzetting van de SDT.

- Stel eerst op basis van een helder concept van duurzame terugkeer en een expliciete beleidstheorie met betrekking tot de relatie tussen terugkeer en ontwikkeling een overkoepelend programmavoorstel op. Ontwerp vervolgens op basis daarvan de individuele projecten als directe afgeleide van de centrale doelstellingen van de SDT, waarbij de kracht van de individuele organisaties zo wordt ingezet dat deze maximaal bijdragen aan de centrale doelstellingen van de SDT.
- Bij het opstellen van een eventueel nieuw programmavoorstel verdient het omwille van efficiëntie en de relatief korte beschikbare tijd de voorkeur dat één of enkele partijen, in overleg met de overige organisaties de regie nemen en het programmavoorstel formuleren, waarna de andere organisaties hier feedback op kunnen geven. Gegeven het draagvlak van de huidige directie, is het een mogelijkheid dat deze nu de leiding neemt en op basis van de centrale uitgangspunten een overkoepelend programma formuleert waarna de andere organisaties zich hier ook echt aan moeten committeren. Een andere mogelijkheid is dat juist de overheid (BZ, BZK en DT&V) vanuit het oogpunt van complemen-

tariteit in beleid en uitvoering hier de regie in neemt en meer vraaggestuurd te werk gaat.

- Voer een kritische reflectie uit op de noodzaak van de participatie van elk van de organisaties - waarbij ook de vraag of de structuur van een stichting noodzakelijk is aan de orde moet komen - en ga indien mogelijk door met een kerngroep van de belangrijkste organisaties die zich volledig moeten committeren aan het programma. Daarbij is het van belang dat er korte lijnen blijven bestaan voor samenwerking met de overige spelers.
- Voer een kritische reflectie uit op de noodzaak en meerwaarde van de FO, waaronder de Helpdesk.
- Zorg voor een eenvoudige, efficiënte en transparante organisatiestructuur, waarbij voor iedereen duidelijk is wat de (rol van de) FO, Helpdesk (indien FO en Helpdesk gehandhaafd blijven bij voortzetting SDT) en BO is. Ook zou het goed zijn als hiervoor andere, minder verwarrende termen worden gehanteerd. Wanneer gekozen wordt voor één loket is het van belang dat daar alle initiatieven op het gebied van ondersteuning bij duurzame terugkeer zijn ondergebracht. Dit zou dan moeten gelden voor zowel de projecten van de lidorganisaties die nu binnen de context van de SDT worden uitgevoerd als voor de projecten die zij daarbuiten uitvoeren. Dat voorkomt dat alsnog doorverwezen moet worden naar zowel het centrale loket als naar projecten daarbuiten.
- Zorg ervoor dat er meer doorstroom van potentiële terugkeerders plaatsvindt vanuit ondersteuning door een organisatie in Nederland naar daadwerkelijke ondersteuning bij terugkeer door een organisatie die actief is het land van herkomst. Hierbij valt te denken aan het inzetten van de BO organisaties in de laatste fase voor terugkeer ('terugkeer planning en aanpak'). Immers, juist op dit punt in het proces zit nu de bottleneck. Het is aannemelijk dat de concrete planning en aanpak van terugkeer het beste begeleid kan worden door de organisaties die in de landen van herkomst uiteindelijk verantwoordelijk zijn voor ondersteuning - of in het geval van MbT de contacten onderhouden met de partnerorganisaties die deze ondersteuning op zich nemen.
- Zorg ervoor dat de centrale registratie op orde wordt gebracht, dat daarbij door organisaties dezelfde doelgroep wordt gehanteerd en dat op reguliere basis uitwisseling van gegevens met DT&V plaatsvindt zodat adequate monitoring en beoordeling van de kwantitatieve voortgang mogelijk is.
- Onderzoek de mogelijkheden voor het combineren of stapelen van cash ondersteuning (HRT) en ondersteuning in natura.
- Breng zoveel als mogelijk het beleid op één lijn ten aanzien van de voorwaarden (het combineren van HRT en ondersteuning in natura en de doelgroep met betrekking tot de 40+3 landen en 28-dagen termijn) waaronder de SDT, en de organisaties die actief zijn buiten de SDT, opereren. Daarbij is ook aan te bevelen dat de voorwaarden waaronder de SDT opereert onder BZ subsidie en onder de subsidie van het Europees Terugkeer Fonds zoveel als mogelijk gelijk getrokken worden.

Bijlage 1 Afkortingen

AC	Aanmeldcentrum
amv	Alleenstaande Minderjarige Vreemdeling
AZC	Asielzoekerscentrum
BO	Back Office
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
COA	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
DT&V	Dienst Terugkeer en Vertrek
FO	Front Office
Fte	Fulltime-equivalent
HIT	Hersteld vertrouwen in de Toekomst
IOM	Internationale Organisatie voor Migratie
IND	Immigratie en Naturalisatie Dienst
MbT	Maatwerk bij Terugkeer
NGO	Non-gouvernementele organisatie
PDT	Platform Duurzame Terugkeer (nu: SDT)
REAN	Return and Emigration of Aliens from the Netherlands
RvT	Raad van Toezicht
SMS	Stichting Mondiale Samenleving
SDT	Stichting Duurzame Terugkeer
TIP	Toekomst in Perspectief
TNV	Tijdelijke Noodvoorziening
VBL	Vrijheidsbeperkende Locatie
VWN	VluchtelingenWerk Nederland
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

Bijlage 2 Respondenten

Organisatie	Respondent
Ministerie van Buitenlandse Zaken DCM/MO	Hans Sandee – afdelingshoofd
Ministerie van Buitenlandse Zaken DCM/MO	Anke Reuvekamp – beleidsmedewerker
Ministerie van Buitenlandse Zaken	Paul Gosselink – voormalig afdelingshoofd Migratie en Ontwikkeling
Ministerie van Buitenlandse Zaken	Robert Bijkerk – attaché consulaire en administratieve zaken, Hanoi, Vietnam (als voormalig beleidsmedewerker betrokken bij oprichting SDT)
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties DMB	Wijnand Stevens – hoofd asiel, migratie en terugkeer
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties DMB	René van Schijndel – beleidsmedewerker
Stichting Duurzame Terugkeer	Wilma Roozenboom – directeur
Stichting Duurzame Terugkeer	Annette van Andel – manager linking & learning
Stichting Duurzame Terugkeer	Peter Vissers – adviseur kwaliteit
Dienst Terugkeer en Vertrek	Hans Faber - hoofd Stafafdeling Inhoudelijke Ondersteuning
Dienst Terugkeer en Vertrek	Marleen Kuijs - beleidsmedewerker
Dienst Terugkeer en Vertrek	René Roodzant - directeur Voorbereiden Vertrek
Dienst Terugkeer en Vertrek	Peter de Koster - afdelingsmanager Voorbereiden Vertrek
Internationale Organisatie voor Migratie	Pieter Maas – project manager
Internationale Organisatie voor Migratie	Adri Zagers – policy officer
Internationale Organisatie voor Migratie	Rachid Oahalou - project manager
Cordaid	Joep van Zijl - hoofd Cordaid Netherlands Marketing & Communications
Maatwerk bij Terugkeer	Lenie van Goor – coördinator
VluchtelingenWerk Nederland	Trees Wijn – plv. directeur en manager asiel
VluchtelingenWerk Nederland	Govert van Dormolen – hoofd opvang en terugkeer
VluchtelingenWerk Nederland	Alma van Steenbergen - projectleider
VluchtelingenWerk Nederland	Han Baartmans – manager strategie (en voormalig voorzitter Platform Duurzame Terugkeer)
Pharos	Monica van Berkum - directeur
Pharos	Janet Rodenburg - senior onderzoeker
HIT foundation	Frans Bastiaens – managing director
Nidos	Tin Verstegen – algemeen directeur
Nidos	Pieter van den Born – sectormanager
Nidos	Hossein Keivan Rad – regiomanager/projectleider SDT
Stichting Mondiale Samenleving	Zeki Shehu - directeur
Stichting Mondiale Samenleving	Miranda Broersen - projectleider
Centraal Opvangorgaan Asielzoekers	Jan Vranken - projectleider
Healthnet/TPO	Eefje de Smet – projectleider
Healthnet/TPO	Maxi Bodifee – portfolio manager

Bijlage 3 Asiel- en terugkeerbeleid en ervaringen met ondersteuning van terugkeerders

B3.1 Asielprocedure

Asiel-aanvragen worden behandeld door de IND¹. De asielprocedure begint met de asiel-aanvraag in een aanmeldcentrum (AC). In principe dient binnen zes maanden een beslissing te worden genomen. Na de aanvraag begint de *algemene* asielprocedure die maximaal acht werkdagen in beslag neemt. Tijdens de algemene procedure verblijft de aanvrager op het AC of in een Tijdelijke Noodvoorziening (TNV). Wanneer de IND na het zogenoemde eerste en nader gehoor verwacht dat de aanvraag niet binnen acht dagen is af te handelen, treedt de *verlengde* asielprocedure in werking en wordt de behandeling overgenomen door een behandelkantoor.

Asielzoekers van wie de aanvraag wordt behandeld door een behandelkantoor worden gehuisvest in een Asielzoekerscentrum (AZC) 'Oriëntatie en Inburgering van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA). Een positief besluit resulteert in een verblijfsvergunning voor vijf jaar. Daarna kan een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd worden aangevraagd.

Indien de aanvraag wordt afgewezen volgt overplaatsing naar een AZC Terugkeer en moet de asielzoeker Nederland binnen 28 dagen verlaten. Asielzoekers kunnen tegen afwijzing van hun asielverzoek door de IND beroep aantekenen bij de rechtbank en doorgaans tegen een rechterlijke beslissing bij de Raad van State. In geval van een beroep tegen de beslissing van de IND wordt de terugkeer opgeschort tot de rechterlijke uitspraak. De beslissing op een beroep bij de Raad van State tegen een gerechtelijk besluit, mag alleen in Nederland worden afgewacht als de Raad een verzoek om een zogenoemde voorlopige voorziening heeft ingewilligd.

(Ex-)asielzoekers van wie is komen vast te staan dat ze het land moeten verlaten worden ze door de IND overgedragen aan DT&V.² De dienst regisseert het daadwerkelijke vertrek, niet alleen van uitgeprocedeerde asielzoekers maar ook van door de politie en Koninklijke Marechaussee overgedragen illegale vreemdelingen.

Iedere vreemdeling die is overgedragen aan DT&V krijgt een regievoerder toegewezen die het vertrekproces regisseert en contactpersoon is voor partners waarmee DT&V samenwerkt, hulpverleningsorganisaties, de rechtbank en de advocatuur. De regievoerder voert regelmatig gesprekken met de vreemdeling om hem/haar op het vertrek voor te bereiden en dit vertrek ook daadwerkelijk te organiseren. Uitgangspunt hierbij is dat maatwerk wordt geleverd waarbij wordt geanticipeerd op de omstandigheden van de terugkeerder. Indien nodig geacht worden uitgeprocedeerde asielzoekers van wie het vertrek wordt voorbereid in de Vrijheidsbeperkende locatie (VBL) in Ter Apel ondergebracht.

¹ De IND is met het aantreden van het kabinet Rutte-Verhagen op 14 oktober 2010 overgegaan van het Ministerie van Justitie naar het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

² Eveneens op genoemde datum overgegaan van het Ministerie van Justitie naar het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

B3.2 Maatregelen ter bevordering van duurzame terugkeer en herintegratie

In de Beleidsnotitie Internationale Migratie en Ontwikkeling 2008 worden migratie en ontwikkeling aan elkaar gekoppeld. Eén van de facetten van de in de notitie uiteengelegde visie is dat migranten die terugkeren naar hun land van herkomst, waaronder ex-asielzoekers, een bijdrage kunnen leveren aan de ontwikkeling van dat land. In het geval van ex-asielzoekers is het echter in de eerste plaats van belang dat ze duurzaam terugkeren en herintegreren, hetgeen inhoudt dat ze op een veilige manier kunnen participeren en in hun onderhoud kunnen voorzien in de samenleving van het remigratieland. Tegen deze achtergrond is één van de zes in de notitie gepresenteerde beleidsprioriteiten het bevorderen van duurzame terugkeer en herintegratie van 'migranten die geen rechtmatig verblijf (meer) hebben'.

Volgens de notitie is het voor de handhaving en voor het draagvlak van het Nederlandse migratiebeleid eveneens van belang dat migranten die geen rechtmatig verblijf (meer hebben), Nederland – bij voorkeur vrijwillig (ook wordt de term 'zelfstandig' gebruikt) – verlaten. Om zowel de terugkeer als de duurzaamheid daarvan en de herintegratie in het land van terugkeer te bevorderen, worden in de notitie een aantal terugkeerbevorderende maatregelen aangekondigd, waaronder voortzetting van de HRT en de introductie van een herintegratiebijdrage in natura. De HRT is een op (ex-)asielzoekers gerichte financiële stimulans voor zelfstandig vertrek en is bedoeld als financiële bijdrage ter ondersteuning van herintegratie in het land van herkomst. De door BZ gefinancierde HRT-regeling wordt uitgevoerd door IOM.¹

Als alternatief voor de financiële ondersteuning wordt (ex-)asielzoekers een herintegratiebijdrage, of te wel een persoonlijk ontwikkelfonds in natura, geboden. Dit fonds kan worden aangewend door terugkeerders naar de zogenoemde '40+3 landen'² voor bijvoorbeeld scholing, hulp bij bemiddeling naar werk en begeleiding bij het opzetten van een eigen bedrijf, inclusief toegang tot microkredieten. De notitie meldt dat hiermee positieve ervaringen zijn opgedaan. Het fonds wordt in principe besteed in het land van terugkeer. In de notitie wordt aangekondigd dat de uitvoering van deze faciliteit wordt uitbesteed.

B3.3 Terugkeer geneigdheid van (ex-)asielzoekers en herintegratie in land van herkomst

Hierboven werd erop gewezen dat vrijwillige en zelfstandige terugkeer in relatie tot asielzoekers als synoniemen kunnen worden gebruikt. Dit heeft er mee te maken dat, zoals ook uit een aantal studies blijkt, terugkeer doorgaans niet echt vrijwillig is. De asielzoeker heeft zich, in een aantal gevallen gedurende een verblijf van meerdere jaren, volledig ingesteld op permanent verblijf in Nederland en is daarom in de regel niet van zins 'vrijwillig' terug te keren. Daarom wordt ook gebruik gemaakt van het begrip 'zelfstandig' om aan te geven dat iemand zich neerlegt bij het besluit dat hij/zij niet rechtmatig (meer) in Nederland kan verblijven en meewerkt aan zijn/haar vertrek. Andere opties zijn gedwongen uitzetting of

¹ Zelfstandig terugkerende (ex-)asielzoekers ontvangen € 1.750 (volwassenen) of € 880 (minderjarigen). Naast de HRT kunnen (ex-)asielzoekers in aanmerking komen voor terugkeerondersteuning, waaronder een financiële bijdrage in het kader van het eveneens door IOM uitgevoerde programma Return and Emigration of Aliens from the Netherlands (REAN). In tegenstelling tot de HRT die specifiek is gericht op (ex-)asielzoekers, geldt de REAN voor alle terugkeerders.

² Het gaat om de 40 zogenoemde 'OS-partnerlanden' en de 3 'Aanvullende landen voor migratie en ontwikkeling' (Marokko, Angola en m.i.v. 1 januari 2009 Irak; tot die datum Sierra Leone).

een leven in de illegaliteit. Een studie van het WODC naar determinanten van blijf- en terugkeerintenties onder (bijna) uitgeprocedeerde asielmigranten heeft dan ook niet voor niets de titel '*Kiezen tussen twee kwaden*' gekregen, namelijk tussen het verplicht terugkeren naar het land van herkomst of een onrechtmatig verblijf in Nederland. Volgens deze studie is de overgrote meerderheid van de asielzoekers negatief over terugkeer en geeft ze de voorkeur aan illegaal verblijf in Nederland. De studie identificeert drie belangrijke determinanten voor blijf- en terugkeerintenties: (het beeld dat asielmigranten hebben van) de veiligheidssituatie in het land van herkomst, de levenskansen als illegale vreemdeling in Nederland en de eigen gezondheid. Het pessimisme over de veiligheidssituatie in het land van herkomst lijkt de belangrijkste verklaring voor de beperkte terugkeerintentie. De belangrijkste 'pushfactor' om Nederland toch te verlaten, is het slechte verblijfsperspectief voor een illegale migrant. Hoe somberder men hierover is, hoe groter de bereidheid terug te keren. Tenslotte lijkt een deel van de lage terugkeerintentie te worden veroorzaakt door gezondheidsproblemen, waarbij het waarschijnlijk merendeels gaat om psychische klachten. Beter gezondheid hangt samen met een positiever oordeel over terugkeer en de situatie in het land van herkomst en lijkt bij te dragen aan een groter vertrouwen in een succesvolle herintegratie.¹

Door de Universiteit van Amsterdam en de Radboud Universiteit Nijmegen is een studie verricht naar factoren die van invloed zijn op de herintegratie ('embeddedness') van naar het land van herkomst teruggekeerde ex-asielzoekers. Het onderzoek is uitgevoerd onder terugkeerders naar zes landen. De onderzoekers onderscheiden drie, onderling sterk met elkaar samenhangende, dimensies van herintegratie:

- economische herintegratie: het beschikken over huisvesting, voldoende eigen inkomsten, toegang tot gezondheidszorg en onderwijs
- psychosociale herintegratie: psychologisch welbevinden, identiteit (kan iemand zich ongeacht godsdienst, ras, politieke voorkeur, seksuele geaardheid, etc.), gevoel van veiligheid en het gevoel 'thuis te zijn'
- herintegratie in sociale netwerken.

De mate van herintegratie op de drie dimensies wordt uitgedrukt in een schaalscore laag, gemiddeld of hoog. Het onderzoek komt tot de conclusie dat de herintegratie te wensen over laat. Een kwart tot een derde scoort laag op de drie dimensies van herintegratie. Een zesde à een vijfde scoort hoog op de dimensies economische herintegratie en herintegratie in sociale netwerken; ongeveer een derde is in hoge mate psychologisch geherintegreerd. Belangrijke verklarende variabelen voor de mate van herintegratie in het algemeen zijn:

- geslacht: mannen herintegreren in het algemeen beter dan vrouwen
- opleiding: een hogere opleiding bevordert herintegratie
- leeftijd: 30-ers en 40-ers herintegreren beter, mede omdat jongeren vaak niet over een opleiding beschikken
- verwachtingen omtrent de duurzaamheid van verblijf in het ontvangende land: mensen die van te voren wisten dat ze zouden terugkeren, zijn vooral psychologisch beter geherintegreerd, mede omdat ze zijn blijven investeren in hun netwerken in het land van herkomst

¹ Leerkes, A., Galloway, M. en Kromhout, M. (2010). *Kiezen tussen twee kwaden. Determinanten van blijf- en terugkeerintenties onder bijna uitgeprocedeerde asielmigranten*. Den Haag: WODC. p. 6-9.

- verblijfsomstandigheden in het gastland: mensen die zelfstandig hebben gewoond zijn beter geïntegreerd dan mensen die in asielzoekerscentra verbleven).

Zoals gezegd gaat het om algemene inzichten; per land en individu kunnen hiervan afwijkende verklaringen voor de mate van herintegratie bestaan.

B3.4 Eerste ervaringen met hulp bij terugkeer en herintegratie

Zoals hierboven opgemerkt refereert de Beleidsnotitie Internationale Migratie en Ontwikkeling aan ervaringen met het bieden van hulp in natura aan terugkerende (ex-)asielzoekers. Het gaat ondermeer om het project 'Toekomst in Perspectief' (TIP) van VWN en MbT van Cordaid. Deze projecten waren onderzoeksobject van de hierboven genoemde onderzoeken. Ten aanzien van TIP, waarin (bijna) uitgeprocedeerde asielzoekers de mogelijkheid werd geboden op vrijwillige basis een aantal gesprekken over hun toekomstmogelijkheden te voeren, concludeert het WODC dat het doorlopen van de gesprekscyclus weinig tot geen invloed lijkt te hebben op de intentie tot terugkeer. VWN wordt gewaardeerd voor de hulp tijdens de asielprocedure en minder voor de toekomstgesprekken. De onderzoekers trekken de conclusie dat "de casus *Toekomst in Perspectief* geen steun geeft aan de veronderstelling dat overheden zelfstandige terugkeer kunnen bevorderen door het subsidiëren van niet-gouvernementele organisaties".¹

De Amsterdams-Nijmeegse studie heeft gekeken naar de bijdrage van zowel financiële ondersteuning als verschillende vormen van ondersteuning in natura aan de herintegratie van (ex-)asielzoekers. De onderzoekers concluderen dat ondersteuning van (ex-)asielzoekers met het oog op hun herintegratie in het land van terugkeer aan een aantal voorwaarden moet voldoen. Echter, ook wanneer aan deze voorwaarden is voldaan zal het aandeel van de ondersteuning in het complexe en multi-dimensionale proces van herintegratie bescheiden zijn. Belangrijke voorwaarde is dat organisaties die ondersteuning verlenen goed op de hoogte zijn van de situatie in het land van terugkeer en de terugkeerder van betrouwbare informatie kunnen voorzien. Hulp in de vorm van een geldbedrag alleen draagt niet bij aan duurzame herintegratie. Vaak wordt het geld gebruikt voor allerlei sociale verplichtingen die de terugkeerder na terugkeer in zijn land van herkomst heeft. Beter lijkt het het geldbedrag beschikbaar te stellen wanneer er concrete plannen zijn waaraan het bedrag kan worden besteed. Ondersteuning bij het opzetten van een zaak heeft een positieve invloed op herintegratie. Een belangrijke verklaring hiervoor is dat dergelijke ondersteuning planmatig is en ook iets van empowerment in zich heeft. Nadeel is dat deze vorm van ondersteuning vooral geschikt is voor mensen met zakelijke ervaring. De onderzoekers constateren dan ook dat het een goed initiatief is voor mensen die deze ervaring niet hebben ondersteuning in de vorm van arbeidsbemiddeling op te zetten. Tot slot concluderen ze dat ondersteuning in de vorm van overheidsprogramma's zoals die bijvoorbeeld door IOM worden uitgevoerd veelal inflexibel zijn. Ondersteuning door NGO's bieden weliswaar meer mogelijkheden tot maatwerk, maar hiervan wordt geconstateerd dat de NGO's waarmee de Nederlandse organisaties samenwerken vooral ervaring hebben op het gebied van ontwikkelingshulp, en ze geen ervaring en ook minder tijd hebben voor de herintegratie van terugkeerders.

¹ A. Leerkes et. al, *Kiezen uit twee kwaden*, p. 10.

Bijlage 4 Doelstelling, activiteiten, resultaten per organisatie

Onderstaande beschrijving van de in SDT participerende organisaties is ontleend aan het Programma van de Stichting, de individuele projectvoorstellen en voortgangsrapportages en de interviews.

Het **Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA)** is de centrale organisatie in Nederland op het gebied van opvang en begeleiding van vooral asielzoekers. Het COA zorgt, in opdracht van het Ministerie van BZK, voor tijdelijke huisvesting en ondersteunt hen in de voorbereiding op hun toekomst, in Nederland of elders. Het COA is een uitvoeringsorganisatie met asielzoekerscentra in heel Nederland. De doelgroep van het COA zijn asielzoekers, uitgenodigde vluchtelingen, alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) en bijzondere doelgroepen.

Het doel van het COA in de stichting is volgens het projectvoorstel vierledig. De belangrijkste bezigheid van het COA is het inrichten van een FO met helpdeskfunctie. De Helpdesk is één (digitaal) loket voor alle vragen van begeleiders van (uitgeprocedeerde) asielzoekers, alsmede van de doelgroep zelf met betrekking tot terugkeer. Ten tweede voert de FO een kennisaudit uit onder de deelnemers in de Stichting om inzicht te krijgen in de aanwezige kennis en ervaring en programma's. Ten derde worden eenvoudige communicatiemiddelen ontwikkeld voor de doelgroep en wordt er een website gemaakt. Tenslotte wordt na zes maanden begonnen met het informeren en trainen van casemanagers en andere begeleiders. COA heeft een begrote inzet van 6,25 Fte in de FO, in augustus 2010 was dat in praktijk 4,75 Fte door vertraging met de werving van medewerkers en door de inzet van 0,5 Fte vanuit VWN.

Resultaten

De FO is sinds mei 2010 operationeel. Tot en met december zijn er 290 vragen gesteld aan de medewerkers van de Helpdesk, waarvan meer dan de helft van VWN afkomstig was. Dit resulteerde in 65 doorverwijzingen naar MbT en 61 naar IOM. Het COA had geen streefcijfers benoemd met betrekking tot de doorverwijzingen. Het team van de Helpdesk heeft direct in juni, in samenwerking met de manager Linking & Learning van het programmabureau een kennisaudit opgezet binnen de deelnemende organisaties. Het materiaal dat dit opleverde is ter beschikking gesteld op de website van de Stichting, die in juli is gelanceerd. Er zijn in oktober folders gedrukt over de werkzaamheden van de SDT. In het najaar is een start gemaakt met het informeren en trainen van betrokkenen en vanaf oktober zijn presentaties en workshops gehouden. Het is onbekend of de voorgenomen doelstelling om in het eerste jaar 50 medewerkers te trainen wordt behaald. De verschillende partijen in de FO hebben presentaties verzorgd bij alle DT&V kantoren en bij VWN Midden-Nederland. Toch moet er nog veel verbeteren volgens de tweede rapportage. Er is in het veld van organisaties die zich bezighouden met terugkeer nog altijd te veel sprake van versnippering. Bovendien moet de Helpdesk nog beter functioneren. Ook is de samenwerking tussen organisaties te verbeteren en moet er nog meer onderling vertrouwen komen. Het IOM heeft sinds de zomer geen personeel meer geleverd voor de FO. Tenslotte is het aantal vragen aan de Helpdesk teleurstellend. Sinds de start in mei zijn er 290 vragen binnengekomen.

HealthNet/TPO is een kennisgedreven, non-profit organisatie die gezondheidszorgsystemen ontwikkelt en implementeert in gebieden die door oorlog, rampen en armoede zijn ontwricht. HealthNet/TPO streeft ernaar - samen met de lokale bevolking - noodhulp om te zetten in structurele zorgvoorzieningen door middel van opbouw en duurzame ontwikkeling van de gezondheidszorg. Ziektebestrijding, psychische en psychosociale zorg, zorgontwikkeling en zorgfinanciering zijn daarbij vier belangrijke thema's. Healthnet TPO richt zich binnen de stichting vooral op psychosociale hulpverlening bij terugkeer naar post conflict gebieden. Healthnet/TPO richt zich op een select aantal landen waar IOM en MbT ook actief zijn. De daadwerkelijke terugkeer naar de landen waar Healthnet TPO actief is, is in de handen van IOM en MbT.

HealthNet/TPO stelt zich in het projectvoorstel ten doel om sociale desintegratie en individueel lijden met betrekking tot migratie te verminderen. Dit moet gebeuren door de ontwikkeling van modellen voor reïntegratie in de landen van terugkomst. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van lokale, bestaande capaciteiten en netwerken om de competenties van de individuele terugkeerders te stimuleren en toe te passen. De hoofdactiviteiten hiertoe zijn het opzetten of versterken van de capaciteit om psychosociale hulp te verlenen in Afghanistan, Bosnië, Burundi, Congo en Sierra Leone. Er zouden volgens het projectvoorstel in het eerste jaar 35 mensen terugkeren met steun van Healthnet/TPO. Daarnaast worden veldwerkers in Nederland getraind op de onderwerpen psychosociale steun, voorbereiding op vertrek en verwachtingsmanagement van terugkeerders. Een andere taak van Healthnet/TPO is het verstrekken van informatie aan potentiële terugkeerders. Na een jaar moeten 100 mensen zijn geïnformeerd. HealthNet/TPO gaat al deze activiteiten monitoren en evalueren. Healthnet/TPO heeft een begrote inzet van 14 Fte in de BO, in augustus 2010 was dat in praktijk 8 Fte, waarvan 2 Fte in Nederland en 6 Fte in het buitenland. De achterblijvende inzet kwam door de vertraagde werving van personeel.

Resultaten

Er is nog niemand teruggekeerd met gebruikmaking van de diensten van Healthnet/TPO. In het najaar zijn de trainingen van veldwerkers begonnen in Burundi en Sierra Leone. Of de doelstelling van het informeren van 100 potentiële terugkeerders wordt behaald is onduidelijk. Medewerkers van Healthnet/TPO hebben wel aan vier van de vijf landen een bezoek gebracht om de situatie te bekijken en om met lokale partners te praten. In vier van de vijf landen is een *field officer* aangesteld om de werkzaamheden van Healthnet/TPO in die landen te organiseren. De *field officer* van Burundi is voorlopig ook verantwoordelijk voor Congo, maar er wordt vooralsnog niet verwacht dat er veel mensen terugkeren naar Congo. Er zijn tot en met november pas vier mensen via de SDT teruggekeerd naar landen waar Healthnet/TPO actief is (één naar Congo en drie naar Burundi). Geen van deze personen had psychosociale hulp nodig. Healthnet/TPO is door BZ gevraagd om ook in Zuid-Soedan een programma op te zetten. Er wordt volgens de rapportage veel geïnvesteerd in de opbouw van capaciteit en de training van personeel in Zuid-Soedan, maar verdere details worden niet gegeven.

Ten tijde van de tweede rapportage bekeek Healthnet/TPO samen met Pharos de methodiek van psychosociale ondersteuning. Healthnet/TPO was tevens bezig met beschrijving van hun werkprocessen zodat er beter kan worden samengewerkt. Er wordt nu vastgesteld wie welke deal maakt met de terugkeerder, omdat de terugkeerder ook gebruik maakt van de diensten van MbT of IOM. In de landen Burundi, Sierra Leone, Congo en Afghanistan gaat het om samenwerking met MbT, in Bosnië (en Zuid-Soedan) gaat het om IOM. Er worden in de rapportage ook verklaringen gegeven voor de achterblijvende resultaten. Healthnet/TPO

is als laatste schakel in de keten voor de daadwerkelijke terugkeer afhankelijk van de FO voor het aanleveren van terugkeerders. De samenwerking tussen de FO en BO is nog onvoldoende en met name de samenwerking met IOM laat te wensen over. De capaciteitsopbouw van Healthnet/TPO heeft wat vertraging opgelopen, omdat het moeilijk was om geschikte *field officers* te vinden.

Hersteld Vertrouwen in de Toekomst (HIT) is een samenwerkingsverband van zuidelijke gemeenten, sociale partners en het COA. HIT is het innovatieplatform op het snijvlak van migratie en arbeid en werkt in de praktijk aan innovatieve oplossingen voor migratievraagstukken. Op basis van concrete resultaten - zowel good als bad practices - levert zij input voor beleidsvorming en praktijkvernieuwing. Het doel van HIT is duurzame participatie van (ex-) asielzoekers in de economische en sociale structuren in de samenleving, zowel in Nederland als in de landen van herkomst. HIT (of: de HIT foundation) levert twee medewerkers aan het programmabureau van de SDT, een manager linking and learning en een adviseur kwaliteit. Het programmabureau en HIT hebben samen een begrote inzet van 2,5 Fte, in augustus 2010 was dat in praktijk ook het geval. Hoewel HIT geen projectvoorstel heeft geschreven, is door HIT wel een rapportage uitgebracht in oktober. In de bijdrage van HIT aan de SDT staan twee doelstellingen centraal. Ten eerste moet de keten van dienstverlening aan (ex-)asielzoekers complementair en transparant zijn. Ten tweede moet de kwaliteit van de dienstverlening worden verbeterd. HIT heeft geen zitting in de Raad van Toezicht.

Resultaten

Uit de rapportage blijkt dat sprake is van wisselende resultaten. Positief is volgens HIT dat er wordt samengewerkt tussen de organisaties en er sinds de oprichting van de SDT meer vertrouwen in elkaar is dan voorheen. Over de doelstellingen bestaat overeenstemming en er zijn afspraken gemaakt over de voorwaarden voor samenwerking. Het plan van aanpak kwaliteit is opgesteld en goedgekeurd. Ten slotte is sprake van kennisdeling tussen de organisaties, is er inzicht in de diensten van de verschillende organisaties en zijn de werkprocessen beschreven.

De **Internationale Organisatie voor Migratie (IOM)** richt zich op velerlei migratievraagstukken, waaronder het ondersteunen van zelfstandige terugkeer van asielzoekers. IOM heeft een wereldwijd netwerk in 125 lidstaten bestaande uit 400 kantoren. IOM voert het speciale terugkeerprogramma REAN (Return and Emigration of Aliens from the Netherlands) uit dat door BZK wordt gefinancierd. Ook in andere Europese landen voert IOM een vergelijkbaar programma uit, waarbij nauw wordt samengewerkt met de IOM missies in de landen van herkomst. Het programma bestaat uit het geven van voorlichting aan asielzoekers, informatievoorziening over landen van herkomst, ondersteuning bij het verkrijgen van reisdocumenten, begeleiding op Schiphol, een vliegticket en een financiële bijdrage voor de eerste kosten van levensonderhoud en bemiddeling en begeleiding in het proces van terugkeer van kwetsbare migranten (medische problematiek, slachtoffers mensenhandel, minderjarigen). IOM onderhoudt contacten met een groot aantal Nederlandse en internationale organisaties die zelfstandige terugkeer ondersteunen. Voor de SDT is IOM uitsluitend actief in de BO. IOM richt zich op negen landen, te weten Angola, Armenië, Colombia, Ethiopië, Georgië, Sri Lanka, Soedan, Tanzania en Oeganda. IOM stelt zich ten doel een structuur op te zetten waarmee door versterkte samenwerking en synergie met de SDT duurzame terugkeer vanuit Nederland is te faciliteren. De belangrijkste activiteiten die IOM hiertoe gaat

ondernemen zijn: het aanbieden van steun op maat bij reïntegratie van terugkeerders (de doelstelling was 130, deze is later naar beneden bijgesteld zoals hieronder toegelicht), het versterken van de capaciteit van IOM in de landen van herkomst, het afleggen van drie werkbezoeken in het veld, het delen van expertise en best practices met de andere organisaties in de stichting en het bijdragen aan de landenmatrix waarin is opgenomen welke BO organisatie in welk land actief is. IOM heeft een begrote inzet van 6,8 Fte in de BO, in augustus 2010 was dat in praktijk 4,75 Fte, waarvan 1,25 Fte in Nederland en 3,5 Fte in het buitenland. Dit kwam door een beperkte werkdruk. De verwachting was dat de werkdruk in het najaar zou toenemen.

Resultaten

In het oorspronkelijke projectvoorstel van IOM wordt gerekend op 130 terugkeerders in het eerste jaar, waarvan een derde ook gebruik zou maken van de HRT-regeling. Toen bekend werd dat stapeling van ondersteuning door zowel HRT als SDT niet is toegestaan, is dit aantal naar beneden bijgesteld tot 87. Er zijn via IOM tot en met oktober 37 mensen teruggekeerd met steun van de SDT. Dit betreft voor zover bekend uitsluitend Georgiërs, die vanaf augustus 2010 geen aanspraak meer kunnen maken op de HRT regeling. Daarnaast zijn er via IOM nog een aantal mensen teruggekeerd met steun in natura van organisaties die geen onderdeel zijn van de SDT, zoals Stichting Wereldwijd, Stichting IntEnt of het eigen project van IOM in Afghanistan. IOM wijst er in de voortgangsrapportage op dat tot en met augustus niemand is doorverwezen vanuit de FO naar IOM, en wijst dit aan als een van de oorzaken voor het uitblijven van betere resultaten. De terugkeerders van IOM zijn allen intern doorverwezen toen bleek dat ze geen aanspraak konden maken op de HRT regeling. De eerste werkbezoeken hadden ten tijde van de tweede tussentijdse rapportage nog niet plaatsgevonden. Hoewel het versterken van de capaciteit expliciet is benoemd als doel in het projectvoorstel, is tot nog toe weinig geïnvesteerd in capaciteitsuitbreiding. Een reden hiervoor is dat IOM al beschikt over een netwerk voor terugkeer in veel landen. Wat betreft de kwalitatieve resultaten meldt IOM ten slotte dat er ervaringen gedeeld zijn met de andere organisaties en er is gewerkt aan een landenmatrix.

De Stichting Maatwerk bij Terugkeer (MbT) is in 2001 op initiatief van Cordaid ontstaan. Ze beschikt over een wereldwijd partnernetwerk van NGO's op het gebied van ontwikkelingssamenwerking in 63 herkomstlanden, waaronder 24 focuslanden. In deze landen werkt MbT samen met verschillende lokale partnerorganisaties die ondersteuning kunnen bieden aan (ex-)asielzoekers bij de herintegratie in hun land van herkomst. Via MbT biedt de lokale partnerorganisatie bijvoorbeeld ondersteuning bij het vinden van huisvesting, scholing, het opsporen van familieleden en het bemiddelen naar werk of het opzetten van een eigen bedrijf. MbT bemiddelt tussen de vraag in Nederland en de mogelijkheden in de landen van herkomst, zodat er weer een directe relatie wordt opgebouwd tussen de (ex-)asielzoeker en het land van herkomst. In landen waar onvoldoende begeleidingscapaciteit aanwezig is identificeert MbT lokale partnerorganisaties en/of draagt ze bij aan de capaciteitsversterking van partnerorganisaties op dit specifieke terrein. MbT heeft zich in het projectvoorstel ten doel gesteld om terugkeerbelemmeringen van (uitgeprocedeerde) asielzoekers en illegalen weg te nemen met het oog op zelfstandige en perspectiefvolle terugkeer en duurzame reïntegratie in landen van herkomst. MbT wil een volgsysteem opzetten om de terugkeerders te volgen en relevante kennis over terugkeer vergaren, ordenen en beschikbaar maken. Tenslotte voert MbT het project Beyond Borders uit dat hieronder staat beschreven. Volgens het projectvoorstel van het COA levert MbT 1 Fte aan de FO. In totaal

beoogt MbT 135 terugkeerders te realiseren, waarvan 25 via het project Beyond Borders. MbT heeft een begrote inzet van 5 Fte in de BO, in augustus 2010 was dat in praktijk ook het geval.

Resultaten

Uit het gesprek met MbT bleek dat momenteel 45 mensen zijn teruggekeerd onder de paraplu van de SDT. Hiervan is een aanzienlijk deel afkomstig uit Macedonië (de website van MbT spreekt van 18 Macedoniërs). Zij hebben sinds augustus, evenals de Georgiërs, geen recht meer op gebruikmaking van de HRT-regeling. MbT heeft werkbezoeken afgelegd in Sierra Leone, Burundi en Afghanistan. Tevens heeft MbT een partnerweek georganiseerd, waarbij partners uit Sierra Leone, Rwanda, Nigeria en Afghanistan naar Nederland kwamen voor het uitwisselen van ervaringen en het opdoen van kennis. De partners zijn onder andere bij de IND geweest en rondgeleid in een AZC en een VBL. Ook hebben zij uitleg gekregen over de Nederlandse asielprocedure en heeft een kennismaking met de diaspora plaatsgevonden, in samenwerking met SMS. Tevens is er een terugkeervolgsysteem opgezet, zodat monitoring mogelijk wordt. In het kader van het vergaren en delen van kennis is er een stagiair bereid gevonden om een landenstudie over Afghanistan te maken en wordt er een conferentie over terugkeer georganiseerd in Senegal voor 14 Afrikaanse partnerorganisaties. Ook op Europees niveau is er kennis gedeeld en wordt er steeds meer samengewerkt.

Beyond Borders (BB) was een project van de organisatie SAMAH, welke gedurende het proces van oprichting van de SDT failliet is gegaan. SAMAH heeft het project BB opgezet in 2006 om jonge alleenstaande asielzoekers in de leeftijd van 18 tot 25 jaar een toekomstperspectief te bieden. Nadat SAMAH in 2009 ophield te bestaan is het project BB ondergebracht bij MbT, omdat het als essentieel onderdeel van de SDT werd gezien.

Het nieuwe projectvoorstel heeft de titel 'Voortborduren op Beyond Borders' gekregen. Het richt zich op het ondersteunen van jonge alleenstaande asielzoekers bij het ontwikkelen van een toekomstperspectief en bij terugkeer en herintegratie. Volgens het programma-voorstel heeft MbT de doelstelling om 100 jongeren voor te lichten over BB. In totaal beoogt MbT 25 terugkeerders te realiseren via het project BB. MbT/BB heeft een begrote inzet van 1 Fte in de FO en 1 Fte in de BO, in augustus 2010 was dat in praktijk ook het geval.

Resultaten

Tijdens de opstartfase is overlegd met ex-werknemers van SAMAH, voorlichting gegeven aan partnerorganisaties en er is voorlichting gegeven aan 21 (ex-) amv's tijdens een training van IntEnt (een organisatie gespecialiseerd in 'ondernemen over de grens'). Tevens zijn er folders ontwikkeld en is er een website gemaakt. Er is contact gezocht met de ketenpartners om ze te informeren over de werkzaamheden van BB en om tot afstemming te komen en mogelijk samen te werken. Tenslotte zijn er partners gezocht en gevonden in de landen van herkomst Afghanistan, Angola en Sierra Leone. Er zijn ten tijde van de tweede rapportage nog geen mensen teruggekeerd onder het project BB, wel waren vier (ex-) amv's opgenomen in de trajectbegeleiding. Of de doelstelling om 100 mensen voor te lichten wordt behaald is niet bekend.

Pharos is het landelijke kennis- en adviescentrum op het gebied van de gezondheid van vluchtelingen en nieuwkomers. Pharos ondersteunt professionals en organisaties die dienstverlening aan deze groepen willen verbeteren en hun gezondheid willen bevorderen. Daar-

toe ontwikkelt Pharos praktisch toepasbare kennis en interventies en stelt dit zowel nationaal als internationaal beschikbaar door middel van informatie, training en (beleids-) advies.

Binnen de SDT beoogt Pharos een bijdrage te leveren aan duurzame, waardige en perspectiefvolle terugkeer door zich te richten op kwaliteitsverbetering van de psychosociale aspecten van de begeleiding van terugkeer en een zorgvuldige omgang met gezondheidszaken in het proces van terugkeer. Pharos is geen uitvoerende organisatie en levert geen begeleiders bij terugkeer. Pharos expertise ligt vooral in Nederland, waar het als kenniscentrum een dienstverlenende rol heeft. Vanwege deze andere rol heeft Pharos er ook voor gekozen geen zitting te nemen in de Raad van Toezicht.

Pharos richt zich op methodiek ontwikkeling, waarbij gebruikt wordt gemaakt van eerder opgedane ervaringen met begeleiding bij terugkeer. Pharos ontwikkelt training ten behoeve van de begeleiders van de mensen die terugkeer gesprekken voeren (train de trainer). Dit is met name gericht op de mensen van VWN die de begeleiders trainen. Pharos ontwikkelt de training en voert deze trainingen uit. Pharos heeft een begrote inzet van 1,2 Fte in de FO, in augustus 2010 was dat in praktijk 0,65 Fte door een beperkte werkdruk. De verwachting was dat de werkdruk in het najaar zou toenemen.

Resultaten

Voor VWN heeft Pharos drie keer een 2-daagse training georganiseerd. Daarin stond de vraag centraal: hoe voer je een gesprek op een respectvolle manier zodat mensen tot een weloverwogen keuze komen en de consequenties van die keuze inzien (terugkeer, illegaliteit, doormigratie). In september is een start gemaakt met het trainen van medewerkers van Nidos over de psychosociale aspecten van terugkeer. Pharos organiseert daarnaast intervisie bijeenkomsten, ongeveer 1x in de 6 weken met mensen van de verschillende organisaties op uitvoerend niveau. Pharos is tevens bezig met het ontwikkelen, beschrijven en testen van de methodiek, daarvoor is een referentengroep opgesteld met afgevaardigden uit alle organisaties.

Stichting Nidos is een landelijk werkende voogdij-instelling specifiek voor alleenstaande, minderjarige vluchtelingen en asielzoekers. Wanneer een jongere naar Nederland komt zonder ouders (of andere wettelijke vertegenwoordiger) moet er op basis van de Nederlandse wet een voogd voor de jongere worden benoemd. Voor amv's is dat Nidos. Nidos voert als onafhankelijke (gezins-)voogdij instelling, op grond van de wet, de voogdijtaak uit voor amv's. Nidos assisteert MbT in het project Beyond Borders. Nidos is geen formeel onderdeel van de stichting en heeft een begrote inzet van slechts 0,1 Fte in de FO. Het is niet bekend hoeveel dit in praktijk was. Nidos heeft er voor gekozen om geen zitting te nemen in de Raad van Toezicht.

Stichting Mondiale Samenleving (SMS) spreekt sinds haar oprichting in 2002 de nieuwe Nederlanders aan om actief deel te nemen en zelf initiatief te ontwikkelen dat bijdraagt aan een coherente samenleving. Om hen bij dit proces te ondersteunen, helpt SMS deze nieuwe Nederlanders om zich te organiseren. Het motto van SMS is 'Actief burgerschap in de mondiale samenleving'. SMS ondersteunt nieuwkomers ook om actief betrokken te blijven bij de wederopbouw, democratisering en duurzame ontwikkeling van hun land en regio van herkomst. SMS beschikt over een (diaspora) netwerk in herkomstlanden en voert diverse projecten binnen het thema Migratie en Ontwikkeling uit (gericht op circulaire migratie, brain gain en brain drain). Tot de doelgroep van SMS behoren zowel nieuwe Nederlanders en hun

organisaties als maatschappelijke organisaties, onderwijsinstellingen, het bedrijfsleven en (lokale) overheden.

SMS zit voor de SDT zowel in de FO als in de BO. In de FO beoogt SMS een substantiële bijdrage te leveren aan verdere taboedoorbreking, bewustwording en acceptatie van duurzame vrijwillige terugkeer. Voor het bespreekbaar maken en doorbreken van het taboe op terugkeer organiseert men bijeenkomsten en zijn vertrouwenspersonen aangesteld uit de diasporagemeenschappen. Doelstelling is om 120 mensen te informeren over de werkzaamheden van de SDT. SMS richt zich in de BO specifiek op terugkeerders naar Kosovo, voor wie men door middel van training en begeleiding bij het herintegratieproces voorwaarden en perspectief wil creëren. Hierbij werkt men samen met partners in Kosovo. De doelstelling is dat in het eerste jaar 9 mensen kunnen terugkeren naar Kosovo. SMS heeft een begrote inzet van 1,6 Fte in de FO en 4,4 Fte in de BO, in augustus 2010 was dat in praktijk 1,5 Fte in de FO en 3 Fte in de BO door het uitblijven van terugkeerders naar Kosovo. Dit kwam door een beperkte werkdruk. De verwachting was dat de werkdruk in het najaar zou toenemen.

Resultaten

Er zijn via verschillende kanalen mensen voorgelicht. In de tweede rapportage wordt vermeld dat 15 mensen informatie hebben gevraagd aan SMS medewerkers (4 telefonisch en 11 in het veld) en 3 mensen zijn begeleid in hun beslissingsproces. De vertrouwenspersonen hebben ook nog een onbekend aantal mensen geïnformeerd. Daarnaast zijn er workshops gegeven over terugkeer in de COA locaties en zijn de diasporagroepen geïnformeerd. Daartoe is ook voorlichtingsmateriaal gedrukt en een website gelanceerd. SMS heeft veel geïnvesteerd in het opzetten van een terugkeerprogramma voor Kosovo, maar er is nog niemand teruggekeerd via SMS.

VluchtelingenWerk Nederland (VWN) behartigt de belangen van en verleent hulp aan onder andere vluchtelingen, asielzoekers en nieuwkomers. VWN is een landelijke vereniging met regionale afdelingen. Vrijwilligers en betaalde medewerkers bieden begeleiding gedurende de gehele asielprocedure en tijdens alle stadia van het verblijf in Nederland. Medewerkers en vrijwilligers helpen (uitgeprocedeerde) asielzoekers om hun situatie te analyseren en na te denken over hun toekomst. Vrijwilligers zijn getraind in het voeren van gesprekken met asielzoekers die geen verblijfsvergunning krijgen. Bij de centrale opvang is veel ervaring en kennis over methodische coaching. Daarnaast is het project Toekomst in Perspectief (TIP) opgezet. Dit is een samenwerkingsverband van verschillende regionale afdelingen van VWN. TIP bestaat uit het zoeken naar informatie over persoonlijke toekomstmogelijkheden en het samen met de (ex-) asielzoeker werken aan herintegratieplannen in het land van herkomst.

Uitgangspunt van VWN is dat (bijna) uitgeprocedeerde asielzoekers een weloverwogen besluit nemen over terugkeer. Hiertoe voeren vrijwilligers van VWN gesprekken met de asielzoekers over de negatieve beschikking en de consequenties. VWN verstrekt schriftelijke informatie over de mogelijkheden met betrekking tot begeleiding bij terugkeer en op aanvraag van de cliënt wordt specifieke informatie verschaft over de mogelijkheden van duurzame terugkeer. De doelstelling is om op deze manier 3.600 asielzoekers te informeren. In sommige gevallen maakt het opstellen van een Vluchtverhaalanalyse (VVA) onderdeel uit van de begeleiding. De volgende stap is dat de vrijwilliger coacht bij de besluitvorming volgens de TIP-methodiek (zie ook paragraaf 4.4 van het rapport en bijlage 3). Hierbij worden alle opties, zoals terugkeer, illegaliteit en eventuele doormigratie getoetst op duurzaam-

heid. De FO is beschikbaar als vraagbaak. De doelstelling is dat 500 mensen op deze manier worden gecoacht. Als de cliënt er nadrukkelijk om verzoekt is het mogelijk dat een medewerker van VWN als coach betrokken blijft bij de voorbereiding op daadwerkelijke terugkeer. In het programmavoorstel wordt dit 'terugkeer planning en aanpak' genoemd, maar in het projectvoorstel van VWN wordt het 'coachen voorbereiding terugkeer' genoemd'. Hiervan zouden 350 mensen gebruik moeten maken. VWN heeft een begrote inzet van 13,5 Fte in de FO, in augustus 2010 was dat in praktijk ook het geval.

Resultaten

VWN heeft in de periode 1 maart tot en met 30 november 2010 aan 1.857 asielzoekers voorlichting gegeven. Met een deel van deze groep asielzoekers hebben de begeleiders van VWN een VVA opgesteld. VWN heeft in dezelfde periode met 492 mensen gesprekken gevoerd in het kader van coaching bij de besluitvorming over een eventueel vertrek. VWN maakt gebruik van een 5-gesprekken methode, maar in praktijk zijn er volgens de tweede rapportage gemiddeld ca. 2 gesprekken per asielzoeker gevoerd. Inmiddels zijn 705 personen gecoacht bij de voorbereiding op terugkeer. Eind augustus bedroeg dit aantal nog 270, dus dit aantal is sterk toegenomen in het najaar, wellicht door de training van de vrijwilligers die in september is gestart. Van deze 270 zijn volgens de tweede rapportage maar 10 asielzoekers daadwerkelijk bij de Helpdesk aangemeld. VWN kan niet achterhalen wat er met de overige 260 is gebeurd (een analyse met mogelijke verklaringen is opgenomen in paragraaf 2.1). De cijfers zijn dus goed, maar het gehoopte resultaat (aanmelding bij de Helpdesk) blijft achterwege. De rapportage geeft als verklaring dat de medewerkers nog weinig wisten over de SDT. Dit blijkt ook uit de interviews. De voorlichting is onder andere laat op gang gekomen door de late beschikbaarheid van voorlichtingsmateriaal en late training van vrijwilligers. Er is op 1 juli 2010 een nieuwe asielprocedure gekomen. VWN heeft er voor gekozen om de vrijwilligers hier eerst over te trainen en pas in het najaar een start te maken met de trainingen die samenhangen met dit project. In september en oktober is een begin gemaakt met het trainen van de werkbegeleiders van VWN door medewerkers van Pharos. De vrijwilligers konden pas daarna door de werkbegeleiders worden getraind over het informeren en coachen van asielzoekers. Een ander probleem dat wordt geconstateerd in de rapportage is dat er maar een korte periode is tussen de negatieve beschikking en het einde van de opvang in een AZC. Tenslotte wordt er in de tweede rapportage melding gemaakt van het feit dat de informatievoorziening uit landen van herkomst via de helpdesk en de website nog te wensen over laat.

Research voor Beleid
Bredewater 26
Postbus 602
2700 MG Zoetermeer
tel: 079 322 22 22
fax: 079 322 22 12
e-mail: info@research.nl
www.research.nl