

Lokale effecten van het terugkeerbeleid voor afgewezen asielzoekers

Een onderzoek naar de effecten van Project Terugkeer en
Project beëindiging leefgeld ex-ama's in Nijmegen

Anita Böcker
Coen de Heer

Centrum voor Migratierecht
November 2006

Inhoudsopgave

Woord vooraf	v
Samenvatting	vii
1. Inleiding	1
Achtergrond en doel van het onderzoek	1
Probleemstelling van het onderzoek	2
Onderzoeksaanpak	3
Achtergrondinformatie over Project Terugkeer	4
Achtergrondinformatie over Project beëindiging leefgeld ex-ama's	6
2. Project Terugkeer: Doelstellingen, regels en toezeggingen	9
Doelstellingen van het project	9
Terugkeerfacilitering door IND en vreemdelingenpolitie	9
Toepassing van het buitenschuld criterium	10
Toetsing op schrijnende omstandigheden	11
Toezeggingen met betrekking tot het niet scheiden van gezinnen	12
Toezeggingen over het informeren en betrekken van gemeenten	12
Conclusies	13
3. Resultaten Project Terugkeer	15
In hoeverre is de doelgroep in Nijmegen door Project Terugkeer bereikt?	15
Welke fasen hebben de betrokkenen doorlopen	17
Resultaten	20
Zelfstandig vertrek via IOM	21
Statusverlening	21
Wie zijn er nog niet in het project opgenomen?	22
Conclusies	23
4. Resultaten Project beëindiging leefgeld ex-ama's	25
Omvang van de doelgroep in Nijmegen	25
Lokale projecten en afspraken	26
Voortgang en resultaten van Project beëindiging leefgeld	27
Conclusies	29
5. Lokale effecten van het terugkeerbeleid	31
Waar verblijven degenen die "mob" zijn?	31
Beroep op noodopvang	32
Beroep op medische en andere zorg	33
Dakloosheid en afglijden in marginaliteit en criminaliteit	34
Conclusies	36

6. In hoeverre zijn de bevindingen van <i>De Rekening op Nijmegen</i> van toepassing?	39
Terugkeerfacilitering	39
Toepassing van het buitenschuld criterium	40
Toetsing op schrijnende omstandigheden	42
Ervaringen in het Nijmeegse project schrijnende gevallen	43
Scheiding van gezinnen	45
Conclusies	46
7. Hoe zijn de gevonden effecten te verklaren?	47
Problemen en dilemma's	47
Belemmeringen voor wie wel wil terugkeren	50
Speciale problemen en dilemma's bij ex-ama's	51
De vormgeving en uitvoering van het beleid	52
Conclusies	54
Bijlage 1: Lijst van afkortingen en instanties	57
Bijlage 2: Instanties en organisaties die meewerkten aan het onderzoek	59
Literatuur	61

Woord vooraf

In dit rapport wordt verslag gedaan van een onderzoek naar lokale effecten van het terugkeerbeleid van de rijksoverheid voor afgewezen asielzoekers. Het onderzoek werd uitgevoerd door het Centrum voor Migratierecht in opdracht van de gemeente Nijmegen. Coen de Heer nam het juridische deel van het onderzoek voor zijn rekening en schreef hoofdstuk 2 van dit rapport. Anita Böcker voerde het empirische deel van het onderzoek uit. Prof.mr. C.A. Groenendijk en mw.dr. T. Havinga hadden een begeleidende en adviserende rol.

Onze dank gaat uit naar alle personen en organisaties die een bijdrage aan het onderzoek hebben geleverd.

Nijmegen, november 2006
Anita Böcker
Coen de Heer

Samenvatting

In dit rapport wordt verslag gedaan van een onderzoek naar de effecten van het terugkeerbeleid van de rijksoverheid in de gemeente Nijmegen. Een belangrijke aanleiding voor het onderzoek vormden de bevindingen van het rapport *De Rekening*, dat in november 2005 door het Landelijk Overleg Gemeentebesturen Opvang en Terugkeerbeleid (LOGO) werd uitgebracht. Gemeenten vragen het kabinet al jarenlang om een “sluitend” opvang- en terugkeerbeleid. De belangrijkste conclusie van *De Rekening* was dat ook het huidige kabinetsbeleid op dit punt in gebreke blijft.

In hoofdstuk 1 worden de probleemstelling van het onderzoek en de onderzoeks-aanpak uiteengezet. In het onderzoek is nagegaan of de bevindingen van *De Rekening* (ook) op Nijmegen van toepassing zijn. Het onderzoek was gericht op de lokale effecten van twee projecten: Project Terugkeer (voor asielzoekers die vóór april 2001 hun asielaanvraag indienden) en Project beëindiging leefgeld ex-ama's (jongvolwassenen die als alleenstaande minderjarige asielzoeker naar Nederland kwamen). Ten behoeve van het onderzoek zijn interviews bij diverse organisaties en instanties gehouden.

In hoofdstuk 2 wordt nagegaan welke toezeggingen de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie over de uitvoering van Project Terugkeer heeft gedaan. Een deel van de toezeggingen van de minister, waaronder de toezegging dat vertrek met onbekende bestemming zou worden tegengegaan, was zo geclausuleerd dat de minister juridisch en politiek de vrije hand hield. Bij gemeenten werd echter wel de verwachting gewekt dat hun probleem zou worden opgelost. Daardoor werd een bestuurlijk probleem gecreëerd. Andere toezeggingen waren wel concreet maar op enkele van die toezeggingen kwam de minister later terug.

In de hoofdstukken 3 en 4 worden de voortgang en resultaten van Project Terugkeer (hoofdstuk 3) en Project beëindiging leefgeld ex-ama's in Nijmegen (hoofdstuk 4) beschreven. De resultaten van Project Terugkeer in Nijmegen komen globaal overeen met de landelijke resultaten. Een aanzienlijk deel van de doelgroep (ten minste 108 personen) heeft een verblijfsvergunning gekregen. Eveneens een aanzienlijk deel (ten minste 106 personen, voornamelijk alleenstaande mannen) is “met onbekende bestemming” vertrokken. Een veel kleinere groep (ten minste 45 personen) is aantoonbaar uit Nederland vertrokken. Er zijn nog 150 tot 200 personen over die tot de doelgroep behoren, maar nog niet in het project zijn “ingestroomd”. Het afgelopen jaar is het Nidos-leefgeld van meer dan vijftig jongeren in Nijmegen die bij de start van Project beëindiging leefgeld ex-ama's al meerderjarig waren beëindigd. De meeste van deze jongeren zijn “met onbekende bestemming” vertrokken. Een minderheid is teruggekeerd; dit waren vooral Angolese jongeren. Een klein aantal jongeren heeft alsnog een verblijfsvergunning gekregen. Er zijn nog ruim twintig ex-ama's over van wie het leefgeld nog niet is beëindigd.

In hoofdstuk 5 wordt onderzocht wat de maatschappelijke effecten van beide projecten in Nijmegen zijn. Een groot aantal ex-asielzoekers is “mob” gegaan. Heeft dit

geleid tot een groter beroep op de noodopvang, meer dakloosheid, psychische problemen en drugsgebruik, afglijden in criminaliteit of prostitutie? De in het onderzoek verkregen informatie wijst er niet op dat het terugkeerbeleid de afgelopen twee jaar tot grote maatschappelijke problemen heeft geleid. De meeste uitgeprocedeerden die illegaal in Nijmegen of Nederland zijn gebleven, schijnen binnen of via hun eigen sociale netwerk opvang te hebben gevonden. Vaak zullen ze bij landgenoten inwonen. Waarschijnlijk zijn lang niet alle asielzoekers die tijdens hun verblijfsprocedure in Nijmegen woonden en “mob” zijn gegaan, in deze gemeente gebleven. Een betrouwbare schatting van het aantal dat hier wel min of meer permanent verblijft, valt echter niet te geven. Uitgeprocedeerde asielzoekers zijn voor veel hulpverleners niet of nauwelijks te onderscheiden van andere categorieën vreemdelingen met problemen.

In hoofdstuk 6 wordt nagegaan of de bevindingen van *De Rekening* op Nijmegen van toepassing zijn. Die vraag wordt voor een aantal bevindingen bevestigend beantwoord. De terugkeerfacilitering voorkomt niet dat veel asielzoekers “mob” gaan gedurende het terugkeertraject of al voordat het traject is gestart. Het buitenschuld-criterium wordt zeer restrictief toegepast. Gedurende het terugkeertraject toetst de IND ambtshalve op schrijnende omstandigheden, maar het aantal gevallen dat met een positief advies aan de minister wordt voorgelegd is niet groot. In het Nijmeegse project schrijnende gevallen werden wisselende ervaringen opgedaan met het voorleggen van zaken aan de IND en de minister.

In hoofdstuk 7 wordt onderzocht, hoe de in de voorgaande hoofdstukken beschreven effecten te verklaren zijn. De oorspronkelijke doelstelling van Project Terugkeer – het bevorderen van de daadwerkelijke terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers die lang in Nederland hebben verbleven – is slechts in beperkte mate gerealiseerd. Dat is terug te voeren op een combinatie van factoren. Van de doelgroep van het project wordt verwacht dat die alsnog – na een lang verblijf in Nederland – voor terugkeer kiest. Die verwachting is weinig realistisch. Daar komen andere factoren bij. Enerzijds is er nauwelijks of geen draagvlak voor het project bij hulpverleners en belangenbehartigers van de doelgroep. Anderzijds lijkt er bij de uitvoeringsorganisaties sprake van een vorm van doelverschuiving: van het bevorderen van de daadwerkelijke terugkeer is de nadruk steeds meer verschoven naar het op een goed georganiseerde manier beëindigen van de voorzieningen en het afsluiten van de dossiers van de doelgroep.

1. Inleiding

Het terugkeerbeleid van de rijksoverheid voor uitgeprocedeerde asielzoekers is de afgelopen jaren voortdurend onderwerp van discussie geweest. Vooral het beleid ten aanzien van asielzoekers die onder de oude Vreemdelingenwet asiel aanvroegen kreeg veel aandacht. In dit rapport wordt verslag gedaan van een onderzoek naar de effecten van het terugkeerbeleid voor met name deze categorie asielzoekers in de gemeente Nijmegen. Het onderzoek werd uitgevoerd door het Centrum voor Migratierecht op verzoek van de gemeente Nijmegen.

Achtergrond en doel van het onderzoek

Een belangrijke aanleiding voor het onderzoek vormden de bevindingen van het rapport *De Rekening*, dat in november 2005 door het Landelijk Overleg Gemeentebesturen Opvang en Terugkeerbeleid (LOGO) werd uitgebracht.¹ In dit rapport werd geïnventariseerd tot welke problemen en klachten het terugkeerbeleid van de rijksoverheid voor afgewezen asielzoekers in gemeenten leidt. Gemeenten vragen het kabinet al jarenlang om een “sluitend” opvang- en terugkeerbeleid. Afgewezen asielzoekers zouden niet als “illegaal” op straat mogen belanden. Het beleid zou moeten bewerkstelligen dat zij Nederland daadwerkelijk verlaten. Tot hun vertrek zouden zij opvang moeten blijven genieten. De belangrijkste conclusie van *De Rekening* was dat ook het huidige kabinetsbeleid op dit punt in gebreke blijft. De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie had volgens *De Rekening* de verwachting gewekt dat zij de problematiek van op straat verblijvende asielzoekers voortvarend zou oplossen, maar die verwachting werd niet waargemaakt. Ook meer concrete afspraken met gemeenten over de uitvoering van het beleid zou zij niet zijn nagekomen. Minister Verdonk bestreed deze conclusies. In een uitgebreide reactie stelde zij onder meer dat “niet kwantitatief is aangetoond dat uitgeprocedeerde asielzoekers [...] als illegaal in de gemeente terechtkomen”. Ook stelde zij haar afspraken met gemeenten en de Tweede Kamer te zijn nagekomen. Het rapport zou een eenzijdig beeld van die afspraken geven.²

De Rekening was gebaseerd op een analyse van kamerstukken en andere overheidspublicaties, verslagen van vergaderingen van het LOGO, brieven van het LOGO en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) aan de minister en de Tweede Kamer, enzovoort. De samenstellers van het rapport beschikten alleen over landelijke cijfers. Daarom was niet duidelijk in hoeverre de bevindingen van het rapport (ook) op Nijmegen van toepassing zijn. Het onderhavige onderzoek moest in deze lacune voorzien. Centrale vraag in het onderzoek was welke effecten het huidige kabinetsbeleid ten aanzien van afgewezen asielzoekers in Nijmegen heeft. Daarbij richtte het onderzoek zich speciaal op twee “projecten”, te weten het “Project Terugkeer” en het “Project beëindiging leefgeld ex-ama’s”.

¹ LOGO, *De Rekening. De praktijk van het opvang- en terugkeerbeleid* (Groningen: LOGO 2005; <http://www.logogemeenten.nl/DeRekening.pdf>).

² Brief van minister Verdonk aan de VNG d.d. 22 december 2005 (<http://parlando.sdu.nl/cgi/login/anonymous>).

In het beleid van de rijksoverheid wordt onderscheid gemaakt tussen ten minste drie categorieën asielzoekers:

- asielzoekers die hun (eerste) asielaanvraag vóór 1 april 2001, d.w.z., onder de oude Vreemdelingenwet, indienden;
- asielzoekers die hun asielaanvraag onder de Vreemdelingenwet 2000 indienden;
- ex-ama's.

Voor elk van deze categorieën heeft het kabinet een specifiek terugkeerbeleid ontwikkeld. De eerste categorie, de "oude-Vreemdelingenwetters", vormt de doelgroep van Project Terugkeer, dat medio 2004 van start ging. Uitgeprocedeerden worden binnen dit project begeleid bij het regelen van hun terugkeer. Dat gebeurt in fasen. Na een eerste fase in hun opvanglocatie kunnen ze worden overgeplaatst naar een "vertrekcentrum". Voor "nieuwe-wetters" bestaat sinds 1 januari 2005 een nieuw opvangmodel. Deze asielzoekers worden na een eerste negatieve beslissing overgeplaatst naar een "terugkeerlocatie". Daar kunnen ze de uitkomst van hun beroepsprocedure afwachten. Als hun asielverzoek definitief wordt afgewezen, krijgen ze nog 28 dagen de tijd om uit de opvang te vertrekken. Ex-ama's zijn jongeren die als alleenstaande minderjarige asielzoeker (ama) naar Nederland zijn gekomen. In augustus 2005 ging het "Project beëindiging leefgeldten ex-ama's" van start. Dit project, ook wel "Plexa" genoemd, is gericht op het beëindigen van de voorzieningen van jongeren van wie de asielaanvraag is afgewezen.

Het asielzoekerscentrum (AZC) in Nijmegen is in de zomer van 2005 omgezet van een "terugkeerlocatie" in een "oriëntatie- en inburgeringscentrum". De meeste oude bewoners zijn toen verhuisd naar asielzoekerscentra elders in het land. De huidige bewoners zijn voornamelijk nieuwe-wetters die ofwel in het bezit zijn van een verblijfsvergunning – zij blijven op het centrum wonen totdat ze andere woonruimte gevonden hebben – ofwel in afwachting zijn van een eerste beslissing op hun asielverzoek. Voor deze bewoners geldt dat zij niet in Nijmegen uitgeprocedeerd zullen raken. Daarom richtte het onderzoek zich vooral op – elders in de gemeente gehuisveste – oude-wetters (Project Terugkeer) en ex-ama's (Project beëindiging leefgeldten). Het onderzoek moest inzicht verschaffen in de lokale effecten van beide genoemde projecten.

Probleemstelling van het onderzoek

De probleemstelling van het onderzoek omvatte de volgende vragen:

1. Wat waren de voor gemeenten relevante doelstellingen en regels in het kader van Project Terugkeer en welke concrete toezeggingen heeft de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie over de uitvoering van het project gedaan?
2. Welke effecten heeft Project Terugkeer tot nu toe gehad voor in Nijmegen verblijvende asielzoekers?
3. Welke effecten heeft Project beëindiging leefgeldten ex-ama's voor in Nijmegen verblijvende ex-ama's?
4. Welke maatschappelijke effecten heeft Project Terugkeer in Nijmegen? Leidt het project, of de wijze waarop het wordt uitgevoerd, tot bepaalde maatschappelijke problemen (een groter en langdurig beroep op de noodopvang, dakloosheid, psy-

- chische problemen en drugsgebruik, afglijden in criminaliteit of prostitutie), of tot verergering van die problemen?
5. In hoeverre zijn de bevindingen van *De Rekening* (ook) op Nijmegen van toepassing?
 6. Hoe zijn de gevonden effecten te verklaren? Welke problemen en dilemma's ervaren asielzoekers, hun hulpverleners en andere betrokkenen bij de uitvoering van Project Terugkeer? In hoeverre zijn deze problemen en dilemma's terug te voeren op de vormgeving en uitvoering van het beleid?

Onderzoeksaanpak

De materiaalverzameling voor het onderzoek vond plaats in de maanden april–november 2006. Daarbij is gebruik gemaakt van verschillende methoden, waaronder interviews en literatuur- en dossieronderzoek.

Voor de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag zijn Kamerstukken en Handelingen en andere schriftelijke bronnen geanalyseerd. Interviews met sleutelinformanten vormden de belangrijkste bron van informatie bij de beantwoording van de overige onderzoeksvragen. Deze sleutelinformanten waren onder andere werkzaam bij de Immigratie- en Naturalisatie Dienst (IND), de vreemdelingenpolitie en het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) – drie instanties die deel uitmaken van de zogenaamde vreemdelingenketen waarbinnen het vreemdelingenbeleid wordt uitgevoerd. Andere sleutelinformanten waren werkzaam bij Vluchtelingenwerk (Stichting Vluchtelingen & Nieuwkomers Zuid-Gelderland), twee organisaties die noodopvang bieden aan afgewezen asielzoekers, de Stichting Rechtsbijstand Asielzoekers, de voogdijinstelling Nidos, de jeugdzorginstelling HBV, verschillende teams van de politie Gelderland-Zuid, de gemeente Nijmegen, de Internationale Organisatie voor Migratie, de GGD en het ROC Nijmegen. In totaal zijn 31 personen geïnterviewd. Daarnaast zijn vergaderingen van het Nijmeegs Daklozen Overleg en het Zorgnetwerk Nijmegen en een door het Ama-Platform Nijmegen georganiseerde bijeenkomst bijgewoond. Ook zijn enkele organisaties en personen telefonisch of per email benaderd met een kort vragenlijstje. Zie bijlage 2 voor een overzicht van de organisaties die medewerking aan het onderzoek verleenden.

Bij Vluchtelingenwerk zijn niet alleen interviews gehouden, maar is ook een beperkt aantal dossiers van cliënten die met Project Terugkeer of Project beëindiging leefgeldten ex-ama's te maken kregen geanalyseerd. De onderzoekers hadden graag ook bij de "ketenpartners" gegevens over zoveel mogelijk individuele asielzoekers verzameld. Dat zou een meer precieze en gedetailleerde reconstructie van de effecten van Project Terugkeer hebben opgeleverd. Helaas werd hiervoor geen toestemming verkregen. De Stafdirectie Coördinatie Vreemdelingenketen van het ministerie van Justitie gaf alleen toestemming voor het houden van interviews met medewerkers van de "ketenpartners" die betrokken zijn bij de uitvoering van het terugkeerbeleid. De vragen dienden daarbij van tevoren schriftelijk aan de betreffende ketenpartner te worden voorgelegd en ook het resultaat van het interview moest worden voorgelegd.

Achtergrondinformatie over Project Terugkeer

Al vóór de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 werd er gediscussieerd over een eenmalige bijzondere maatregel voor een groep langdurig in Nederland verblijvende asielzoekers. Het kabinet-Kok II en het kabinet-Balkenende I wezen zo'n maatregel af. In januari 2003 zei de toenmalige minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, Nawijn, wel toe in schrijnende gevallen gebruik te willen maken van zijn discretionaire bevoegdheid.³ Zijn toezegging leidde tot een stortvloed aan brieven waarin de minister werd verzocht om een verblijfsvergunning op grond van schrijnende omstandigheden (de zogenaamde 14-1 brieven). Nawijns opvolger Verdonk trof in augustus 2003 alsnog ook een regeling om aan asielzoekers die aan bepaalde criteria voldoen een verblijfsvergunning te verlenen.⁴ Het belangrijkste criterium was dat de asielzoeker al vóór 28 mei 1998 een eerste asielaanvraag had ingediend en vijf jaar later, op 27 mei 2003, nog steeds op een definitieve beslissing op deze aanvraag wachtte. Uitgeprocedeerde asielzoekers zouden dus niet onder de regeling vallen. Organisaties als Vluchtelingenwerk en de Raad van Kerken, die voor een ruimere maatregel hadden gepleit, reageerden teleurgesteld op de beperkte eenmalige regeling. Een meerderheid van de Kamer steunde echter de minister.

In januari 2004 rapporteerde de minister⁵ dat op grond van de eenmalige regeling bijna 2.100 verblijfsvergunningen waren verleend. Daarnaast had ze aan inmiddels 220 personen een verblijfsvergunning verstrekt naar aanleiding van een 14-1 brief. De omvang van de resterende groep langdurig in Nederland verblijvende asielzoekers werd door de minister op 26.000 personen geschat. De minister erkende dat de terugkeer van een groot deel van deze langdurig in Nederland verblijvende asielzoekers "probleematisch" was. Ze kondigde daarom aan, voor deze groep tot "intensieve facilitering" van de terugkeer naar het land van herkomst over te gaan. Deze facilitering zou in eerste instantie in de reguliere opvangvoorziening plaatsvinden. Er zouden vertrekcentra worden geopend, waar onder toezicht verder zou worden gewerkt aan de terugkeer. Ter bevordering van de zelfstandige terugkeer overwoog de minister een REAN-plus regeling te treffen.⁶ Ten behoeve van gedwongen terugkeer zouden de inspanningen van de vreemdelingendiensten in het kader van identiteits- en nationaliteitsonderzoeken worden geïntensiveerd. Aan personen die objectief konden aantonen dat zij buiten hun schuld niet kunnen terugkeren, zou op grond van het zogenaamde buitenschuld-criterium een verblijfsvergunning kunnen worden verstrekt. Van degenen die niet zelfstandig terugkeerden, niet gedwongen konden worden uitgezet en waarbij ook het zicht op uitzetting ontbrak, zou het verblijf in het vertrekcentrum dan wel in de vreemdelingenbewaringslocatie alsnog worden beëindigd. Volgens de minister was met de vier grote steden (G4) en de VNG afgesproken dat gemeenten deze asielzoekers vervolgens geen noodopvang meer zouden bieden.

³ Vgl. TK 2002-2003, 19637, nr. 725, p. 5.

⁴ TK 2003-2004, 19 637, nr. 754.

⁵ TK 2003-2004, 19 637 en 29 344, nr. 793.

⁶ REAN (Return and Emigration of Aliens from the Netherlands) is een programma dat wordt uitgevoerd door de IOM met als doel de zelfstandige terugkeer van asielzoekers te faciliteren.

De minister kondigde deze voornemens in januari 2004 aan.⁷ Een half jaar later werd de uitvoering van "Project Terugkeer" gestart. Op 23 juni 2004 werd de Herintegratieregeling Project Terugkeer (HRPT-regeling) vastgesteld. Op 30 juli werd in de gemeente Vlagtwedde het eerste vertrekcentrum geopend, met een capaciteit van 400 plaatsen. Op 1 juni 2005 werd in Vught een tweede vertrekcentrum geopend.

Het project zou in drie jaar moeten worden afgerond. Bij de start van het project, medio 2004, was een groot deel van de doelgroep (ongeveer 21.000 personen) nog niet uitgeprocedeerd.⁸ In juni 2005 zei minister Verdonk de Tweede Kamer toe dat ze zich ervoor zou inzetten dat alle asielprocedures die op dat moment aanhangig waren bij de IND en de rechtbanken respectievelijk vóór juli 2006 (IND) en vóór januari 2007 (rechtbanken) zouden zijn afgehandeld. In juni 2006 maakte de minister bekend dat de oorspronkelijke doelgroep van Project Terugkeer door "zij-instroom" (aanmeldingen uit de gemeentelijke noodopvang, hier geboren kinderen en nareizende familieleden) was gegroeid tot 31.600 personen.⁹ Per 1 juli 2006 zou de IND aan 30.374 van hen duidelijkheid hebben verschaft over hun asielaanvraag en zouden 22.000 personen een onherroepelijke beslissing hebben gekregen. Aan 1.226 personen zou de IND nog duidelijkheid moeten verschaffen en 8.374 anderen zouden een beslissing van de IND hebben ontvangen waartegen nog rechtsmiddelen openstonden.¹⁰

De minister liet verder weten dat de totale omvang van de doelgroep niet vaststond. De "zij-instroom" ging door. Bovendien kon zij besluiten om nieuwe categorieën in aanmerking te laten komen voor de in het project geboden faciliteiten.¹¹ Tot dan toe waren al twee categorieën aan de doelgroep toegevoegd, namelijk ex-ama's die hun eerste asielverzoek vóór 1 april 2001 indienden (zie hieronder) en, na de wijziging van het landenbeleid inzake Irak, Irakese ex-vergunninghouders die hun eerste asielaanvraag vóór 1 april 2001 indienden. In september 2006 berichtte de minister dat ook aan de 1.226 personen die drie maanden eerder nog in afwachting waren van een beslissing van de IND zoveel mogelijk duidelijkheid was gegeven.¹²

Over de resultaten van Project Terugkeer meldde de minister dat per 1 juni 2006 19.800 personen waren "afgehandeld" in het project. In 43% van de gevallen was alsnog een verblijfsvergunning verleend; 22% was "gecontroleerd" vertrokken; en 35% was "niet-aantoonbaar", dat wil zeggen, met onbekende bestemming, vertrokken. Op het moment van de rapportage (juni 2006) werden 5.600 personen behandeld in het project. De minister tekende hierbij aan dat "vreemdelingen steeds nieuwe procedures starten waardoor op dat moment 1.700 vreemdelingen van de 5.700 rechtmatig verblijf hadden en daarmee niet-verwijderbaar waren".¹³ In september 2006 verwachtte de mi-

⁷ TK 2003-2004, 19 637 en 29 344, nr. 793.

⁸ TK 2003-2004, 29 344, nr. 29, p. 10. In een algemeen overleg met de vaste Kamercommissie voor Justitie, op 29 juni 2004, liet de minister weten: "De doelgroep telde in februari jl. 26.000 personen. Van die groep waren ongeveer 3.000 asielzoekers uitgeprocedeerd en verwijderbaar. Inmiddels zijn het er 4.800."

⁹ TK 2005-2006, 19 637 en 29 344, nr. 1059.

¹⁰ TK 2005-2006, 19 637 en 29 344, nrs. 1059 en 1060.

¹¹ TK 2005-2006, 19 637 en 29 344, nr. 1059; Handelingen TK, 21 juni 2006, 93-5738.

¹² TK 2006-2007, 19 637, nr. 1091.

¹³ TK 2005-2006, 19 637 en 29 344, nr. 1059.

nister desalniettemin dat de zaken van de oorspronkelijke groep van 26.000 personen binnen de projectduur, dat wil zeggen, vóór juli 2007, zouden zijn afgehandeld.¹⁴

In 43% van de tot nu toe afgehandelde gevallen is toch nog een verblijfsvergunning verleend. Dat percentage komt overeen met het aandeel verleende statussen in eerdere jaren. Uit een cohortonderzoek naar alle asielzoekers (in totaal 84.000 personen) die in 1995, 1996, of 1997 een asielaanvraag hadden ingediend, bleek dat in 2000 bijna 44% een verblijfstitel had verkregen.¹⁵

Achtergrondinformatie over Project beëindiging leefgelden ex-ama's

In januari 2005 publiceerde minister Verdonk de "Beleidsregels beëindiging verstrekking van leefgelden aan ex-ama's".¹⁶ Tot dan toe was de praktijk (mede als gevolg van rechterlijke uitspraken) dat jongeren die door de voogdij-instelling Nidos werden opgevangen ook nadat zij meerderjarig waren geworden leef- en zakgeld van deze instelling bleven ontvangen. In de beleidsregels werd aangegeven hoe deze leefgelden zouden worden beëindigd. Op 21 augustus 2005 ging het "Project beëindiging leefgelden ex-ama's" van start. De beëindiging van het leefgeld heeft voor ex-ama's in verschillende verblijfsrechtelijke posities verschillende gevolgen. Voor ex-ama's van wie het asielverzoek is afgewezen, is het gevolg dat ze in beginsel geen recht meer hebben op voorzieningen.

Bij de beëindiging van de leefgelden wordt onderscheid gemaakt tussen jongeren die vóór 21 augustus 2005 achttien jaar zijn geworden en jongeren die op of na die datum achttien jaar worden. Het leefgeld van de eerste categorie wordt per individuele beschikking beëindigd. Het COA voert deze procedure uit. Het leefgeld van de tweede categorie wordt van rechtswege beëindigd met ingang van de datum waarop de betrokkene meerderjarig wordt en de voogdij eindigt. Nidos is op 21 augustus 2005 begonnen met het beëindigen van de leefgelden van jongeren die op of na die datum achttien worden.

Bij de start van het project waren er ongeveer 3.800 jongeren die al meerderjarig waren maar nog leefgeld ontvingen (categorie 1). Binnen deze categorie worden weer twee groepen onderscheiden: jongeren die vóór 1 april 2001 een asielverzoek hebben ingediend (oude-wetters) en jongeren die na 1 april een eerste asielverzoek hebben ingediend (nieuwe-wetters). De eerste groep (bij de aanvang van het project ongeveer 2.400 jongeren) komt in aanmerking voor dezelfde terugkeerfaciliteiten als (andere) volwassen asielzoekers die onder de oude Vreemdelingenwet asiel aanvroegen. Deze jongeren behoren dus tot de doelgroep van Project Terugkeer. De tweede groep (ongeveer 1.400 jongeren) valt onder het terugkeerregime van de Vreemdelingenwet 2000. Voor hen zijn in de regeling alleen een aantal gesprekken met het COA opgenomen om hen op hun toekomstige situatie voor te bereiden.¹⁷

¹⁴ TK 2006-2007, 19 637, nr. 1091.

¹⁵ Doornbos, N., *De papieren asielzoeker. Institutionele communicatie in de asielprocedure* (Nijmegen: GNI 2003), p. 60.

¹⁶ Beleidsregels beëindiging verstrekking leefgelden aan ex-ama's, *Staatscourant*, 14 januari 2005, nr. 10, p. 9.

¹⁷ TK 2005-2006, 27 062, nr. 55.

Jongeren die op of na 21 augustus achttien worden en hun leefgeld dan van rechtswege beëindigd zien worden (categorie 2), vormen een kleinere groep. In september 2006 waren er volgens minister Verdonk 830 jongeren die in de periode van september 2006 tot september 2007 achttien zouden worden.¹⁸

Het project (voor categorie 1) zou in twee jaar moeten worden afgerond. De eerste beschikkingen in het kader van het project werden op 21 november 2005 uitgereikt. In september 2006 waren volgens minister Verdonk 1.110 dossiers afgerond, waarvan 450 van oude-wetters en 660 van nieuwe-wetters. In deze gevallen was het traject van de terugkeergesprekken doorlopen en had het COA de beëindigingsbeschikking uitgereikt. In 1.115 andere gevallen (595 oude-wetters en 420 nieuwe-wetters) liep het traject nog. De minister kon niet aangeven hoeveel jongeren als gevolg van de beëindiging van hun leefgeld geen voorzieningen meer hadden.¹⁹ In antwoord op vragen van de vaste Kamercommissie voor Justitie zei de minister niet te kunnen oordelen over het waarheidsgehalte van de constatering (in een rapportage van een project voor ex-ama's in Utrecht) dat 98% van de ex-ama's van wie het leefgeld wordt stopgezet met onbekende bestemming vertrekken.²⁰ Wel bleek uit cijfers van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) dat er in de eerste vier maanden van 2006 meer ex-ama's zelfstandig waren vertrokken met de IOM dan in de voorgaande jaren. "Ik kan echter niet aantonen dat de beëindiging van de leefgelden debet is aan deze verhoging van de zelfstandige terugkeer", aldus de minister.²¹

¹⁸ TK 2005-2006, 27 062, nr. 55.

¹⁹ TK 2005-2006, 27 062, nr. 55, p. 6.

²⁰ TK 2005-2006, 27 062, nr. 55, p. 6.

²¹ TK 2005-2006, 27 062, nr. 55, p. 8.

2. Project Terugkeer: Doelstellingen, regels en toezeggingen

In dit hoofdstuk wordt nagegaan wat de voor gemeenten relevante doelstellingen en regels in het kader van Project Terugkeer zijn en welke concrete toezeggingen de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie over de uitvoering van het project heeft gedaan.

Doelstellingen van het project

Het doel van Project Terugkeer is door de minister omschreven als het plegen van een extra inspanning om de terugkeer van de doelgroep te realiseren. Zo schreef ze in een brief aan onder meer de VNG van 23 april 2004: "De doelstelling van het project is dat binnen drie jaar, ten aanzien van alle uitgeprocedeerde asielzoekers die zijn ingestroomd onder de vorige Vreemdelingenwet, een extra inspanning is gepleegd om de terugkeer te realiseren en dat dit terugkeerproces goed georganiseerd verloopt."²²

Een harde toezegging dat uitgeprocedeerden niet op straat zouden belanden, is door de minister niet gedaan. Wel zou de "gekozen aanpak van de intensieve voorbereiding van het feitelijk vertrek van de betrokkenen" moeten bijdragen aan het tegengaan van het met onbekende bestemming vertrekken van de doelgroep. De minister voegde daar echter aan toe dat dit onverlet laat dat de betrokkenen hun eigen verantwoordelijkheid behouden en uiteindelijk ook zelf aan hun vertrek zullen moeten werken.²³ In de loop der tijd is de minister meer nadruk gaan leggen op deze eigen verantwoordelijkheid.²⁴ Als men niet meewerkt aan terugkeer kiest men zelf voor de illegaliteit, aldus de minister in een overleg met de vaste Kamercommissie voor Justitie in juni 2005.²⁵

Terugkeerfacilitering door IND en vreemdelingenpolitie

In haar eerdergenoemde brief van 23 april 2004 schrijft de minister dat de "intensieve facilitering" in de reguliere opvanglocatie onder meer zal bestaan uit ondersteuning bij de aanvraag voor een vervangend reisdocument, "bijvoorbeeld door begeleiding door de IND van de asielzoeker bij zijn presentatie voor de diplomatieke vertegenwoordiging."²⁶ In een brief van 6 februari 2004 aan de Tweede Kamer schreef de minister over de terugkeerfacilitering in het vertrekcentrum dat in deze fase sprake zal zijn van "een verplichte presentatie van betrokkene bij de vertegenwoordiging van het land van her-

²² Brief van minister Verdonk aan onder meer de VNG d.d. 23 april 2004, kenmerk 5274645/04/DGI AV (SCV).

²³ TK 2003-2004, 19 637 en 29 344, nr. 796, p. 20.

²⁴ TK 2004-2005, 29344 en 19637, nr. 41, p. 9.

²⁵ Wat vervolgens aanleiding geeft voor het intensiveren van het illegalenbeleid, zie TK 2004-2005, 29344 en 19637, nr. 47.

²⁶ Brief van minister Verdonk aan onder meer de VNG d.d. 23 april 2004, kenmerk 5274645/04/DGI AV (SCV).

komst ter verkrijging van de benodigde documenten.”²⁷ In antwoord op vragen van Kamerleden over het buitenschuld criterium zei de minister ook: “De bedoeling is dat wij de vreemdeling echt in de ambassade gaan begeleiden, zodat de IND dus echt aanwezig is in de ambassade. Wij assisteren de vreemdeling dus bij zijn aanvraag, zodat zichtbaarder wordt in welke gevallen en om welke redenen geen reisdocument wordt verstrekt.”²⁸

In november 2005 bevestigde de minister dat het uitgangspunt is dat IND of vreemdelingenpolitie meegaan naar de ambassade, maar ze tekende daar nu bij aan dat niet iedere ambassade hen toelaat: “Ik kan dus niet garanderen dat de IND of Vreemdelingenpolitie altijd aanwezig zijn.”²⁹

Toepassing van het buitenschuld criterium

Het vreemdelingenrecht voorziet in de mogelijkheid om uitgeprocedeerden die kort gezegd wel terug willen maar niet terug kunnen in het bezit van een verblijfsvergunning te stellen.³⁰ Dit is een criterium dat moeilijk objectiveerbaar is en waarvan het gebruik in de praktijk moeilijk toetsbaar is.³¹

In een brief aan de Tweede Kamer van 6 februari 2004 gaf de minister aan dat gedurende het hele project zou worden bekeken of betrokkenen in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning op grond van dit criterium: “Indien gedurende dit intensieve proces blijkt dat het ontbreken van zicht op uitzetting objectief aantoonbaar buiten de schuld van de vreemdeling ligt, zal alsnog een verblijfsvergunning worden verleend.” De bewijslast zou bij de vreemdeling zelf liggen: “Nu het vertrek van een vreemdeling uit Nederland primair afhangt van hem of haar zelf, is het van essentieel belang dat objectief kan worden vastgesteld dat het niet aan de vreemdeling zelf te wijten is als hij of zij stelt Nederland niet te kunnen verlaten.”³² In antwoord op vragen van Kamerleden over het buitenschuld criterium zei de minister echter ook: “De IND zit er in het hele traject bovenop”, en: “Op het moment dat de ambassade weigert om het vervangende reisdocument af te geven, zal de IND de ambassade vragen naar de redenen daarvoor.”³³

Onder het bestaande buitenschuldbeleid kwamen alleen staatlozen in aanmerking voor een verblijfsvergunning op grond van dit criterium. Op 1 april 2005 publiceerde de minister nieuwe beleidsregels. Hierin worden vier voorwaarden gesteld. De eerste drie voorwaarden zijn duidelijk geformuleerd: de vreemdeling moet zich hebben gewend tot de vertegenwoordiging van het land van herkomst; hij moet zich hebben gewend tot de IOM; en hij moet de IND om bemiddeling bij het verkrijgen van een reis-

²⁷ TK 2003-2004, 29344, nr. 2, p. 2.

²⁸ TK 2003-2004, 29344, nr. 19, p. 41.

²⁹ TK 2006-2006, 30 300 VI, nr. 65, p. 73.

³⁰ Thans Vreemdelingencirculaire 2000 C 2/8.

³¹ Daar is ook door de VNG en de G4 op gewezen; zie TK 2003-2004, 29 344, nr. 2. Een motie voor wijziging van het buitenschuld criterium in het meewerk criterium heeft het in de Tweede Kamer niet gehaald; zie TK 2003-2004, 29344, nr. 5 en Handelingen TK, 17 februari 2004, 52-3425.

³² TK 2003-2004, 19 637 en 29 344, nr. 796, p. 23.

³³ TK 2003-2004, 29344, nr. 19, p. 42-43.

document hebben verzocht. De vierde voorwaarde luidt echter: “Uiteindelijk moet er sprake zijn van een samenhangend geheel van feiten en omstandigheden op grond waarvan kan worden vastgesteld dat betrokkene buiten zijn schuld Nederland niet kan verlaten. Het dient daarbij te gaan om objectieve, verifieerbare feiten en omstandigheden die zien op de persoon van betrokkene en die in de eerste plaats zijn onderbouwd met bescheiden.”³⁴

Deze voorwaarde biedt de minister de mogelijkheid de betrokkene een vergunning te onthouden zonder duidelijk te maken wat precies gevraagd wordt met betrekking tot het bewijs dat hij niet terug kan.

Toetsing op schrijnende omstandigheden

De minister zei toe dat ze daar waar van toepassing gebruik zou maken van haar discretionaire bevoegdheid om een verblijfsvergunning te verlenen. In haar eerdergenoemde brief van 23 april 2004 schreef ze: “Gedurende het hele vertrekproces wordt door de IND aandacht besteed aan het bestaan van schrijnende situaties. Indien ik dit nodig acht zal ik in dergelijke situaties van de aan mij toekomende bevoegdheden gebruik maken.”³⁵ In een latere verklaring gaf ze aan: “De LTG’s kunnen zaken aan de minister voorleggen die zij zal bezien. Is een zaak inderdaad schrijnend, dan zal de IND de betrokkene uitnodigen om een aanvraag te doen.”³⁶ Daarnaast bestaat er voor gemeenten de mogelijkheid om dossiers direct aan te melden bij de minister. Deze dossiers worden bekeken op schrijnendheid door middel van een “korte check”, aldus de minister.³⁷ Later voegde de minister daar nog aan toe dat gemeenten ook in lopende zaken schrijnende omstandigheden naar voren kunnen brengen.³⁸

In eerdere discussies over het gebruik van haar discretionaire bevoegdheid in individuele gevallen had de minister al laten weten dat ze deze bevoegdheid zeer terughoudend zou gebruiken: “Het gebruik van de discretionaire bevoegdheid gebeurt daar waar het gaat om een combinatie van bijzondere factoren die er, in hun onderlinge samenhang bezien, toe leiden dat ik in een individueel geval alsnog toestemming verleen om in het verblijf in Nederland te berusten. Het gaat hierbij met name om een combinatie van bijzondere factoren, zoals een zeer lange verblijfsduur in Nederland, medische factoren, gezinsomstandigheden en overige klemmende redenen van humanitaire aard.”³⁹ De minister benadrukte ook steeds dat duidelijke criteria niet te geven zijn: “De beoordeling van schrijnendheid gaat uit van unieke, individuele omstandig-

³⁴ Wijziging Vreemdelingen-circulaire 2000, *Staatscourant*, 1 april 2005, nr. 63, p. 18.

³⁵ Brief van minister Verdonk aan onder meer de VNG d.d. 23 april 2004, kenmerk 5274645/04/DGI/V (SCV).

³⁶ TK 2004-2005, 29344 en 19637, nr. 42, p. 9. Voor de uitvoering van het terugkeerbeleid is een projectorganisatie opgezet waarin IND, COA en vreemdelingenpolitie samenwerken. Deze projectorganisatie kent meerdere niveaus. De feitelijke uitvoering van het beleid vindt plaats in Lokale Taakgroepen (LTG’s).

³⁷ TK 2003-2004, 29344, nr. 29.

³⁸ Brief van minister Verdonk aan de Colleges van Burgemeester en Wethouders d.d. 7 juni 2005.

³⁹ Handelingen TK, 23 september 2003, 4-191.

heden en dat maakt het gebruik van criteria onmogelijk. Om deze omstandigheden in hun totaliteit te beoordelen, moet het dossier volledig worden gezien.”⁴⁰

Voor buitenstaanders en betrokkenen zijn de criteria waaraan wordt getoetst dus niet kenbaar. De beslissingen van de minister kunnen zo ook niet door de rechter of de Staten-Generaal aan deze criteria worden getoetst.

Toezeggingen met betrekking tot het niet scheiden van gezinnen

Op verzoek van de VNG en G4 bevestigde de minister dat ze wilde voorkomen dat in het kader van het terugkeerbeleid gezinnen zouden worden gescheiden.⁴¹

In een brief van 14 juli 2004 aan de Tweede Kamer⁴² liet de minister weten dat ze deze toezegging had omgezet in een beleidsregel die inhield dat, als aan één van de echtgenoten toch een verblijfsvergunning zou worden verleend, aan de andere echtgeno(o)t(e) het mvv-vereiste in het kader van gezinshereniging niet zou worden tegengeworpen waar dit slechts een administratieve handeling betrof. Deze vrijstelling gold alleen bij gezinshereniging (gezinnen die al vóór de komst naar Nederland bestonden), niet bij gezinsvorming (in Nederland gevormde gezinnen).⁴³ Verschillende Kamerleden pleitten voor uitbreiding van de vrijstelling tot gezinsvormers. De minister weigerde dat: “Het is cruciaal dat er een gezinsverband bestond in het land van herkomst. Als mensen in Nederland zijn gehuwd, moeten zij zich rekenschap geven van het feit dat een van beiden geen verblijfsvergunning heeft.”⁴⁴

Later bleek dat de minister ook als het om het niet gescheiden uitzetten van gezinnen ging, onderscheid maakte tussen in Nederland gevormde gezinnen en gezinnen die al vóór de komst naar Nederland bestonden. In gevallen van gezinnen die in Nederland gevormd waren, zou weliswaar van alles geprobeerd worden om te voorkomen dat de leden van deze gezinnen van elkaar gescheiden het land uit worden gezet: “Wij zullen dus eerst bekijken of het in het ene land mogelijk is, dan of het in het andere land mogelijk is en ook nog of het in een derde land mogelijk is. [...] Maar als dit alles geprobeerd is en als er geen oplossing gevonden blijkt te kunnen worden, dan kan het voorkomen dat zulke mensen afzonderlijk het land uit worden gezet.”⁴⁵

Toezeggingen over het informeren en betrekken van gemeenten

In haar eerdergenoemde brief aan de Tweede Kamer van 6 februari 2004 gaf de minister aan dat ze voor wat betreft de facilitering van de terugkeer met de VNG en de G4 had afgesproken dat “op dossierniveau onder leiding van de IND steeds naar gemeenten op effectieve wijze over de stappen in het proces wordt gecommuniceerd.”⁴⁶

⁴⁰ TK 2004-2005, 29344 en 19637, nr. 42, p. 3.

⁴¹ TK 2003-2004, 29344, nr. 2.

⁴² TK 2003-2004, 29 344, nr. 28.

⁴³ Wijziging Vreemdelingen-circulaire 2000, *Staatscourant*, 19 juni 2004, nr. 121, p. 10.

⁴⁴ TK 2004-2005, 29 344, nr. 34, p.

⁴⁵ Handelingen TK, 17 november 2004, 24-1448.

⁴⁶ TK 2003-2004, 29 344, nr. 2.

In haar brief van 23 april 2004 aan onder meer de VNG schreef ze: "Voor de uitvoering van het project wordt gebruik gemaakt van de bestaande Lokale Taakgroepen (LTG's). [...] Voor de bespreking van de dossiers van in de gemeenten gehuisveste asielzoekers die behoren tot de doelgroep van het project, hebben de gemeenten de mogelijkheid aan te sluiten bij de daarvoor bestemde LTG's." Uit een latere verklaring blijkt dat de gemeente ook op de hoogte wordt gesteld van de beëindiging van de voorzieningen van de in de centrale opvang verblijvende vreemdelingen, wanneer er sprake is van openbare orde aspecten. Op verzoek van gemeenten wordt deze informatie uitgebreid tot alle gevallen van vertrek uit de centrale opvang.⁴⁷

De commissie-Patijn/Van Leeuwen/Lodders, die door de VNG was ingesteld om klachten over de uitvoering van het project te onderzoeken, moest haar werk neerleggen omdat ze van de minister niet met ambtenaren mocht praten. In de Tweede Kamer zei de minister hierover onder meer dat er in het project nauw werd samengewerkt met gemeenten: "Zodra zo'n Lokale Taakgroep (LTG) een individuele zaak bespreekt van een vreemdeling die in en door een bepaalde gemeente is gehuisvest, wordt die gemeente ook uitgenodigd. [...] Dan kan ook de vraag aan de orde komen naar de buitenschuldvergunning. In zo'n geval levert de gemeente informatie over de situatie van de vreemdeling."⁴⁸

Verder is volgens de minister met de VNG en G4 afgesproken dat de gemeenten geen rol spelen bij de toetsing van individuele gevallen op schrijnendheid.⁴⁹

Conclusies

Een deel van de toezeggingen van de minister, bijvoorbeeld de toezegging dat vertrek met onbekende bestemming zou worden tegengegaan, was zo geclausuleerd dat de minister juridisch en politiek de vrije hand hield. Bij gemeenten werd echter wel de verwachting gewekt dat hun probleem zou worden opgelost. Daardoor werd een bestuurlijk probleem gecreëerd. Andere toezeggingen waren wel concreet maar op enkele van die toezeggingen kwam de minister later terug. Het meest duidelijk was dit het geval bij de toezegging dat de IND mee zou gaan naar ambassades.

⁴⁷ TK 2004-2005, 29344, nr. 40.

⁴⁸ TK 2005-2006, 30 300 VI, nr. 65, p. 73.

⁴⁹ TK 2003-2004, 19 637 en 29 344, nr. 807.

3. Resultaten Project Terugkeer

In dit hoofdstuk wordt onderzocht welke effecten Project Terugkeer heeft gehad voor in Nijmegen verblijvende asielzoekers⁵⁰. Daarbij komen de volgende vragen aan de orde:

- In hoeverre is de doelgroep in Nijmegen door het project bereikt?
- Welke fasen hebben de betrokkenen doorlopen, met welk resultaat?
- Hoeveel personen zijn daadwerkelijk teruggekeerd?
- Hoeveel personen hebben een verblijfsvergunning gekregen?
- Hoeveel personen zijn met onbekende bestemming vertrokken (“mob gegaan”)?

Ex-ama's die vóór 1 april 2001 hun eerste asielaanvraag indienden, behoren evenals andere oude-Vreemdelingenwetters tot de doelgroep van Project Terugkeer. In dit hoofdstuk blijven zij echter grotendeels buiten beschouwing. Het volgende hoofdstuk beschrijft de resultaten van het Project beëindiging leefgeld ex-ama's.

In hoeverre is de doelgroep in Nijmegen door Project Terugkeer bereikt?

Een probleem bij de beantwoording van deze vraag is, dat de omvang van de doelgroep in Nijmegen niet bekend is. We hebben niet kunnen vaststellen hoeveel personen uit de doelgroep aan het begin van het project in Nijmegen verbleven en hoeveel personen daar later, onder andere door “zij-instroom”, bij zijn gekomen. Een ander “probleem” is dat het AZC in Nijmegen een jaar na de start van Project Terugkeer werd omgezet in een oriëntatie- en inburgeringscentrum. Als gevolg daarvan moesten veel asielzoekers die tot de oorspronkelijke doelgroep in Nijmegen behoorden vóórdat ze met het project in aanraking kwamen naar elders verhuizen.

Het totale aantal in Nijmegen gehuisveste asielzoekers bedroeg aan het begin van het project rond 700 personen. Het AZC biedt plaats aan 325 asielzoekers. Daarnaast werden door woningcorporaties 70 woningen aan het COA verhuurd voor zogenaamde kleinschalige centrale opvang (KCO-woningen). In deze woningen konden 200 asielzoekers worden gehuisvest. Een kleiner aantal asielzoekers woonde in zogenaamde zelfzorgarrangementen (ZZA). Het AZC, de kleinschalige centrale opvang en zelfzorgarrangementen zijn drie modaliteiten van centrale, door het COA georganiseerde, opvang. Twee asielzoekers werden door de gemeente opgevangen op grond van de Zorgwet-vvtv. Naast deze reguliere opvangmodaliteiten wordt in Nijmegen ook noodopvang geboden. In 2004 vingen de door de Stichting Noodopvang Vluchtelingen (SNOV) en de Stichting Gast (Geef Asielzoekers een Toevlucht) beide rond 40 personen op.

⁵⁰ Met de term “asielzoeker” worden vreemdelingen aangeduid die een asielverzoek hebben ingediend en nog geen onherroepelijke beslissing op dat verzoek hebben ontvangen. In dit hoofdstuk en de volgende hoofdstukken wordt de term soms ook gebruikt voor uitgeprocedeerde asielzoekers, die de asielprocedure hebben doorlopen en een onherroepelijke (afwijzende) beslissing hebben ontvangen. Bij de start van Project Terugkeer was een groot deel van de doelgroep nog niet uitgeprocedeed (zie hoofdstuk 1).

Een ruime meerderheid van de asielzoekers die medio 2004 in Nijmegen gehuisvest waren, behoorde tot de doelgroep van Project Terugkeer. Medewerkers van Vluchtelingenwerk schatten dat ten minste drie kwart van de toenmalige AZC-bewoners hun asielaanvraag onder de oude Vreemdelingenwet hadden ingediend. Onder de toenmalige KCO-bewoners en ZZA-ers zal het aandeel oude-wetters minstens zo hoog zijn geweest. De ZZA-regeling stond tot medio 2002 open. KCO-woningen werden vanaf 1999 beschikbaar gesteld. Wel zal een aantal bewoners bij de start van Project Terugkeer al een status hebben gehad; zij behoorden dus niet meer tot de doelgroep van het project. De meeste asielzoekers in de noodopvang verbleven ook al vele jaren in Nederland. Al met al zullen medio 2004, bij de start van Project Terugkeer, meer dan 500 personen in Nijmegen tot de doelgroep van het project hebben behoord, omdat zij vóór 1 april 2001 een (eerste) asielaanvraag hadden ingediend en onafgebroken in een vorm van opvang hadden verbleven. Een deel van de doelgroep was bij de start van Project Terugkeer al uitgeprocedeerd. Deze groep kon in beginsel direct in het project worden opgenomen en in een zogenaamd terugkeertraject belanden. De meerderheid van de doelgroep was echter nog in procedure.

Gedurende het eerste jaar van het project (juli 2004 – juni 2005) was het AZC in Nijmegen nog een terugkeerlocatie. In dat jaar vertrok een onbekend aantal bewoners. Onder de nieuwe bewoners die hun plaatsen innamen bevond zich waarschijnlijk ook weer een aantal oude-wetters. Tijdens de omzetting van het AZC in een oriëntatie en inburgeringslocatie, in de tweede helft van 2005, werden de meeste bewoners overgeplaatst naar zogenaamde terugkeerlocaties. Bij de start van de operatie liet het COA weten dat 260 bewoners (die al ten minste één negatieve beschikking hadden ontvangen) zouden worden “uitgeplaatst”. Op 10 oktober 2005 was de stand van zaken als volgt:

- 147 bewoners waren al verhuisd;
- negen bewoners hadden het AZC met onbekende bestemming verlaten;
- vijf bewoners waren ontruimd en één bewoner was naar een vertrekcentrum overgeplaatst;
- twintig bewoners hadden alsnog een verblijfsvergunning gekregen; 22 andere bewoners waren nog niet verhuisd omdat ze op korte termijn een beschikking van de IND verwachtten;
- drie bewoners mochten in Nijmegen blijven omdat ze een behandeling voor TBC ondergingen; voor 53 andere personen werd nog gewacht op een medisch advies.

Tot dan toe waren ongeveer 170 nieuwe bewoners in het AZC geplaatst.⁵¹ Hoeveel oude bewoners aan het eind van de operatie waren verhuisd is niet bekend, maar het zullen er tegen de 200 zijn geweest. De meesten van hen waren oude-wetters. Velen gingen naar Wapenveld, Winterswijk en Grave. Volgens Vluchtelingenwerk mochten uiteindelijk tien eenheden (d.w.z., alleenstaanden of gezinnen met of zonder kinderen) van oude-Vreemdelingenwetters in het AZC-Nijmegen blijven wonen. De betreffende bewoners konden en wilden niet verhuizen; in vrijwel alle gevallen speelden medische redenen een belangrijke rol.

Door de omzetting van het AZC werd de omvang van de doelgroep van Project Terugkeer in Nijmegen gereduceerd. Een nauwkeurige schatting is niet te geven, maar

⁵¹ Brief van het College van B&W aan de gemeenteraad d.d. 9 november 2005 over de stand van zaken functiewijziging AZC Nijmegen.

waarschijnlijk zijn ongeveer 150 oude-wetters door verhuizing naar andere gemeenten uit de doelgroep in Nijmegen “uitgestroomd”. Daar staat een onbekend, maar ongetwijfeld veel kleiner aantal tegenover dat na de start van het project “instroomde”.

De uitvoering van Project Terugkeer vindt op lokaal niveau plaats in Lokale Taakgroepen (LTG), die bestaan uit medewerkers van IND, COA en vreemdelingenpolitie. In Nijmegen opereert een LTG die Gelderland-Zuid als werkgebied heeft. De gegevens die hieronder worden gepresenteerd, zijn grotendeels afkomstig uit interviews met twee van de leden van deze LTG: een medewerker van de vreemdelingenpolitie en de IND-casemanager.

De LTG begon met een vrij grote werkvoorraad van dossiers van uitgeprocedeerden. Deze beginvoorraad bestond voor een deel uit “standaardzaken” en dat waren de zaken die het eerst in het project werden opgenomen. Het ging relatief vaak om alleenstaanden en om bewoners van het AZC. In december 2004 werd echter ook al een gezin (een alleenstaande moeder met drie kinderen) naar het vertrekcentrum in Ter Apel overgeplaatst. De basisschool waar de kinderen op zaten, organiseerde een protestdemonstratie en bood een petitie aan het gemeentebestuur aan.⁵² De laatste maanden is de werkvoorraad van de LTG geslonken, maar de zaken die nu in behandeling worden genomen zijn in het algemeen complexer. Het gaat vaker om gezinnen en vaak hebben de betrokken asielzoekers al allerlei procedures gevoerd.

In oktober 2006 had de LTG volgens de IND-casemanager zo’n 250 personen (ongeveer 200 dossiers) uit Nijmegen in het project opgenomen.⁵³ In deze schatting zijn enkele tientallen ex-ama’s (oude-wetters) meegeteld. Deze personen hadden al een terugkeertraject doorlopen of waren daar op dat moment mee bezig. De IND-casemanager schatte het aantal oude-wetters dat nog in het project kon worden opgenomen op maximaal 150 tot 200 personen. Deze schatting was gebaseerd op het aantal KCO-bewoners en ZZA-ers dat nog door het COA werd opgevangen.

Welke fasen hebben de betrokkenen doorlopen?

Volgens de casemanager van de IND zijn de dossiers van ruim 200 personen (exclusief ex-ama’s) in Project Terugkeer behandeld. In eerdere interviews kwamen medewerkers van Vluchtelingenwerk tot aanzienlijk lagere schattingen. Niet alle afgewezen asielzoekers houden contact met deze organisatie. Waarschijnlijk zien de medewerkers van Vluchtelingenwerk een bepaalde selectie (uitgeprocedeerden voor wie ze nog mogelijkheden zien). Waarschijnlijk delen ze ook niet altijd de definitie van de situatie van de IND of de LTG. Voor de LTG is sprake van een terugkeertraject (fase 0) zodra de casemanager van de IND heeft vastgesteld dat de zaak “projectwaardig” is en hem op de agenda van de LTG heeft gezet. Fase 1 begint op de geplande datum van het eerste vertrekgesprek. Als de asielzoeker niet verschijnt op de gesprekken, worden de op-

⁵² “Protest – Gebroken harten om verplicht vertrek”, *De Gelderlander*, 18 december 2004.

⁵³ De LTG heeft Gelderland-Zuid als werkgebied. In Gelderland-Zuid waren in oktober 2006 in totaal 350 personen in het project opgenomen. Volgens de IND-casemanager waren de meesten afkomstig uit Nijmegen. De asielzoekerscentra in Culemborg en Wijchen werden in 2005 gesloten; daarmee was het centrum in Nijmegen het enig overgebleven centrum in Gelderland-Zuid.

vangvoorzieningen aan het eind van fase 1 beëindigd en wordt het dossier als afgehandeld geregistreerd. Hetzelfde gebeurt als de asielzoeker in fase 1 een nieuwe aanvraag indient. Een terugkeertraject kan dus een puur of grotendeels administratief karakter hebben. Als dat niet het geval is, is de gang van zaken als volgt.

De dossiers van uitgeprocedeerden worden centraal aangeleverd door de IND. Voorafgaand aan fase 0 beoordeelt de IND-casemanager of het dossier inderdaad “projectwaardig” is. Dit gebeurt aan de hand van het fysieke dossier. De vreemdelingenpolitie begint eventueel al met de procedure voor de aanvraag van een laissez-passer. Voor de eerste bespreking van de zaak in de LTG verzamelen het COA en de vreemdelingenpolitie allerlei informatie. Daarna kan het verdere traject worden gepland. De betrokken asielzoeker hoort in een voorlichtingsgesprek van een COA-medewerker dat hij of zij in het project is opgenomen. Meestal staat een week later al het eerste vertrekgesprek, met de casemanagers van IND en COA, gepland. In dit gesprek wordt gecheckt of alles duidelijk is voor de betrokkene, of hij al bij IOM is geweest, enzovoorts. Vervolgens wordt met hem afgesproken wat hij gaat doen om zijn terugkeer te regelen. Het tweede vertrekgesprek, waarbij ook de vreemdelingenpolitie aanwezig is, vindt aan het eind van fase 1 plaats. In de meeste gevallen krijgt de asielzoeker dan te horen dat hij een toezichtmaatregel krijgt opgelegd in een daarvoor aangewezen vertrekcentrum. De vreemdelingenpolitie reikt de betreffende beschikking uit. Tussendoor kan het COA extra “monitorgesprekken” met de betrokken asielzoeker houden. Het is de bedoeling dat in fase 1 aan de zelfstandige terugkeer van de asielzoeker wordt gewerkt, maar de IND en de vreemdelingenpolitie werken tegelijkertijd ook al aan de voorbereiding van zijn uitzetting.

Fase 2 speelt zich af in het vertrekcentrum in Vught of Vlagtwedde. (Gezinnen met grotere kinderen gaan altijd naar Vlagtwedde, omdat het in Vught nog niet mogelijk is middelbaar onderwijs te volgen.) Daar krijgt de betrokkene eerst een intakegesprek. Hij heeft dan nogmaals de kans om met de Herintegratieregeling Project Terugkeer (HRPT) te vertrekken. Daarna volgt het derde vertrekgesprek, waarin opnieuw afspraken met de betrokken asielzoeker worden gemaakt. Aan het eind van fase 2 wordt het vierde formele vertrekgesprek gehouden. Bij beide gesprekken zijn medewerkers van IND, COA en de vreemdelingenpolitie aanwezig. Het COA houdt ook in deze fase monitorgesprekken met de betrokken asielzoeker. Op het vertrekcentrum geldt een dagelijkse meldplicht. Dat maakt gesprekken gemakkelijker te regelen, in het vertrekcentrum vinden dan ook meer gesprekken plaats dan in fase 1.

Als de asielzoeker aan het eind van fase 2 nog niet is vertrokken – zelfstandig of gedwongen – wordt bekeken of uitzetting op redelijke termijn mogelijk is. Als dat niet het geval is wordt de toezichtmaatregel beëindigd. De asielzoeker wordt dan in feite “over de slagboom gezet”. Als er wel zicht op uitzetting is kan de betrokkene (in een uitzetcentrum of Huis van Bewaring) in vreemdelingenbewaring worden genomen. Dat wordt dan als fase 3 van zijn terugkeertraject aangemerkt. In deze fase werken IND, vreemdelingenpolitie en de terugkeerfunctionaris van de Dienst Justitiële Inrichtingen verder aan de uitzetting. Zelfstandig vertrek behoort overigens in deze fase nog steeds tot de mogelijkheden. Als uitzetting uiteindelijk toch niet mogelijk blijkt te zijn, zal de vreemdelingenbewaring op aangeven van de IND of op bevel van de rechter worden opgeheven. De asielzoeker krijgt dan de aanzegging om Nederland onmiddellijk zelfstandig te verlaten.

Voor fase 0 geldt geen formele termijn, maar een “indicatietijd” van zes weken. Voor fase 1 geldt een termijn van acht of in bepaalde gevallen vier⁵⁴ weken, voor fase 2 een termijn van acht of twaalf weken. Volgens de respondenten bij de ketenpartners worden deze termijnen soepel gehanteerd. Met name in fase 0 blijkt soms meer tijd nodig te zijn, bijvoorbeeld om nader onderzoek te doen naar de gezinssituatie van de betrokken asielzoeker. Gedurende het hele traject houdt de IND-casemanager een projectdossier met onder meer een vertrekplan bij. Dit vertrekplan bevat onder meer een afsprakenlijst waarop de afspraken worden bijgehouden die met de betrokken asielzoeker worden gemaakt en een aandachtspuntenanalyse. De aandachtspunten zijn: medische omstandigheden; publiciteit; politieke risico's; schrijnende omstandigheden; buitenschuld criterium; openbare orde; en contra-indicaties. De betrokken asielzoeker krijgt zelf geen kopie van het vertrekplan. Wel krijgt hij na ieder gesprek een kopie van de door hem ondertekende afsprakenlijst.

Volgens de IND-casemanager vindt de meeste “uitval” plaats aan het eind van fase 1. Uitgeprocedeerden die in het project worden opgenomen komen vaak wel naar de vertrekgesprekken, maar ze gaan lang niet altijd naar het vertrekcentrum. In het eerste jaar van het project werden er door personen die in het project waren opgenomen ook veel nieuwe verblijfsrechtelijke procedures gestart. De indruk van de IND-casemanager is dat dit de laatste tijd niet meer zo vaak gebeurt. De gevolgen van het indienen van een nieuwe aanvraag zijn afhankelijk van het moment waarop men dit doet. Het terugkeertraject wordt “gestuit” als de aanvraag vóór fase 1 wordt ingediend. Het traject loopt door als fase 1 al is gestart. In het laatste geval verliest de betrokkene zijn voorzieningen.

Velen gaan aan het eind van fase 1 “mob”. Volgens de medewerker van de vreemdelingenpolitie is er niettemin een periode geweest waarin iedere week wel een paar personen naar het vertrekcentrum vertrokken. Al met al zullen meerdere tientallen personen uit Nijmegen naar een vertrekcentrum zijn gegaan. Ook in fase 2 komt het voor dat betrokkenen met onbekende bestemming vertrekken of een nieuwe aanvraag indienen. Bij het uitgeprocedeedenteam van Vluchtelingenwerk waren verschillende voorbeelden bekend. De betrokken cliënten waren vanuit het vertrekcentrum weer naar Nijmegen teruggekomen.

In iedere projectfase, op ieder moment, kan de betrokkene in vreemdelingenbewaring worden geplaatst – mits de wettelijke gronden aanwezig zijn. Volgens de IND-casemanager is dit in Gelderland-Zuid slechts in een handvol gevallen gebeurd. Het gebeurt bijvoorbeeld als er een laissez-passers is of als verwacht wordt dat er snel een laissez-passers afkomt. Waarschijnlijk wordt aan het eind van fase 2 (in het vertrekcentrum) relatief vaker tot inbewaringstelling besloten. Een van de cliënten van het uitgeprocedeedenteam van Vluchtelingenwerk werd nadat zijn verblijfstermijn in het vertrekcentrum was verstreken in vreemdelingenbewaring geplaatst; hij kwam pas na tien maanden wegen vormfouten vrij. Ook deze cliënt kwam terug naar Nijmegen.

⁵⁴ Fase 1 duurt acht weken voor degenen op wie Stappenplan III van toepassing is en vier weken voor degenen voor wie het recht op opvang van rechtswege (Zorgwet-vvtv, Stappenplan 2000 en Vreemdelingenwet 2000) eindigt na een (finale) vertrektermijn van vier weken.

Resultaten

De IND draaide op ons verzoek de resultaten van Project Terugkeer in Nijmegen uit. In onderstaande tabel wordt de "uitstroom" uit (de doelgroep van) het project tot 28 april 2006 weergegeven. In deze uitstroomcijfers zijn niet alleen uitgeprocedeerden meegeteld die daadwerkelijk met het project te maken kregen en een terugkeertraject doorliepen. Een van de manieren van uitstroom is de verlening van een verblijfsvergunning. Deze categorie omvat zowel uitgeprocedeerden die gedurende of na afloop van hun terugkeertraject toch nog een vergunning kregen, als asielzoekers die tot de doelgroep behoorden maar nog een procedure hadden lopen die in de verlening van een verblijfsvergunning resulteerde. De laatste groep – die geen terugkeertraject doorloopt – zal aanzienlijk groter zijn dan de eerste.

In de kolom "Nijmegen" in onderstaande tabel gaat het om personen die uit het project zijn uitgestroomd en die Nijmegen als woonplaats hadden. Een belangrijke kanttekening is dat personen die naar een vertrekcentrum zijn gegaan, niet in de Nijmeegse "uitstroom" zijn meegeteld. In totaal zijn er dus meer dan 249 personen uit de doelgroep in Nijmegen uitgestroomd. Omdat gegevens over de groep die naar een vertrekcentrum is gegaan ontbreken, zijn de Nijmeegse cijfers niet goed vergelijkbaar met de landelijke cijfers. Wel kan worden geconcludeerd dat de resultaten in Nijmegen globaal overeenkomen met de landelijke resultaten. Een aanzienlijk deel van de doelgroep (ten minste 108 personen) heeft een verblijfsvergunning gekregen. Ongeveer de helft kreeg een asielvergunning, de andere helft kreeg een reguliere vergunning. Eveneens een aanzienlijk deel van de doelgroep (ten minste 106 personen) is met onbekende bestemming vertrokken en is dus niet aantoonbaar uit Nederland weggegaan. Een veel kleiner deel van de doelgroep is aantoonbaar of "gecontroleerd" uit Nederland vertrokken. Van deze laatste groep is het grootste deel zelfstandig via IOM vertrokken. Zoals hieronder zal blijken is het aantal personen dat via IOM is vertrokken wel iets groter dan in de tabel wordt aangegeven.

*Uitstroom uit Project Terugkeer tot 28 april 2006**

	Nijmegen		Nederland	
Totaal gecontroleerd vertrek	35	14%	3.996	21%
- Zelfstandig vertrek via IOM	19	8%	3.154	17%
- Vertrek onder toezicht	10	4%	314	2%
- Uitzettingen	6	2%	528	3%
Niet aantoonbaar Nederland verlaten	106	43%	6.648	35%
Totaal verblijfsvergunning verleend	108	43%	8.311	42%
- Asielvergunning	51	20%		
- Reguliere vergunning	57	23%		
Totaal	249	100%	18.984	100%

Bron: IND

* De cijfers in de kolom "Nijmegen" zijn niet zonder meer vergelijkbaar met de landelijke cijfers. Zie de toelichting in de tekst.

Hieronder presenteren we nadere gegevens over twee wijzen van uitstroom: zelfstandig vertrek via IOM en het verkrijgen van een verblijfsvergunning. In hoofdstuk 5 gaan

we in op de vraag waar degenen verblijven die niet aantoonbaar uit Nederland zijn vertrokken.

Zelfstandig vertrek via IOM

Gecontroleerd of aantoonbaar vertrek houdt meestal in dat de betrokken asielzoeker zelfstandig terugkeert via de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM). Asielzoekers die onder de doelgroep van Project Terugkeer vallen kunnen bij IOM een aanvraag indienen voor een financiële bijdrage op grond van de Herintegratieregeling Project Terugkeer (HRPT). Deze herintegratiebijdrage komt bovenop de voorzieningen uit het REAN-programma. Een districtsmedewerker van IOM houdt wekelijks spreekuur in Nijmegen. Wie via IOM vertrekt, krijgt op Schiphol, bij de vertrekgate, zijn vliegticket en eventueel een financiële bijdrage van een IOM-medewerker overhandigd. IOM heeft dus het beste zicht op het aantal personen dat op deze wijze is teruggekeerd.

In de periode juni 2004 – september 2006 registreerde IOM in totaal 47 HRPT-aanvragen van asielzoekers die in Nijmegen woonachtig waren; deze aanvragen betroffen in totaal 66 personen. Kennelijk waren er asielzoekers die op de HRPT gewacht hadden, want een week na de inwerkingtreding vond al de eerste daadwerkelijke terugkeer met gebruik van de regeling plaats. In 2004 keerden in totaal acht personen terug: vier alleenstaanden en een gezin van vier personen. In 2005 vertrokken in totaal vijftien personen: tien alleenstaanden en twee gezinnen van twee respectievelijk drie personen. In 2006 vertrokken (tot 10 oktober) zes personen, allen alleenstaanden. In totaal vertrokken dus 29 personen: twintig alleenstaanden en drie gezinnen. Ten tijde van de rapportage waren nog drie aanvragen in behandeling. De overige 21 dossiers (34 personen) waren afgesloten zonder dat het tot terugkeer met gebruik van de HRPT was gekomen. In sommige gevallen was de aanvraag ingetrokken door de aanvrager. In andere gevallen had IOM de aanvraag afgewezen. IOM kan een aanvraag op verschillende gronden afwijzen. Een aanvraag is 30 dagen geldig, met de mogelijkheid van verlenging. Als de aanvrager niet meer terugkomt of als er geen uitzicht op het verkrijgen van een reisdocumenten is, wijst IOM de aanvraag af.

Ook (ex-)ama's die hun eerste aanvraag onder de oude Vreemdelingenwet indienen kunnen gebruik maken van de HRPT. Zij zijn in bovenstaande cijfers meegeteld. Niet meegeteld zijn asielzoekers die met alleen een REAN-bijdrage terugkeerden.

Statusverlening

Uit de laatste opgaven van de landelijke resultaten van Project Terugkeer blijkt dat in 43% van de afgesloten dossiers een verblijfsvergunning is verleend.⁵⁵ Ook in Nijmegen blijkt in meer dan 40% van de gevallen waarin bekend is hoe de betrokkene is "uitgestroomd", een verblijfsvergunning te zijn verleend.

In de opgaven wordt niet gespecificeerd hoeveel vergunningen werden verleend aan personen die in het project waren opgenomen en een terugkeertraject hadden

⁵⁵ TK 2005-2006, 19 637 en 29 344, nr. 1059.

doorlopen. Waarschijnlijk echter werd het overgrote deel verleend aan personen die nog niet uitgeprocedeerd waren. Volgens de landelijke cijfers werd in de meeste gevallen een asielvergunning (60% van de verleende vergunningen) of een vergunning op grond van het driejarenbeleid⁵⁶ (13%) verleend. Veel kleinere aantallen vergunningen werden verleend wegens schrijnende omstandigheden (9% van de verleende vergunningen) of het buiten schuld niet uit Nederland kunnen vertrekken (0,7%).⁵⁷

In Nijmegen werd in iets minder dan de helft van de gevallen een asielvergunning verleend. Meer dan de helft van de verleende vergunningen waren reguliere vergunningen. In de cijfers die we van de IND kregen wordt niet gespecificeerd hoeveel van deze vergunningen werden verleend wegens schrijnende omstandigheden of omdat de betrokkenen buiten hun schuld niet konden terugkeren. Bij Vluchtelingenwerk was één geval bekend van een gezin dat op grond van het buitenschuldbeleid was toegelaten. Over de verlening van vergunningen op grond van schrijnende omstandigheden is meer informatie beschikbaar. In de periode februari 2005 – mei 2006 bracht de burgemeester van Nijmegen 47 gevallen (in totaal 111 personen) als schrijnend onder de aandacht bij de IND en/of de minister. In de meeste gevallen hadden de betrokkenen nog procedures lopen. In vier gevallen (17 personen) bleek de minister bereid te zijn tot gebruik van haar discretionaire bevoegdheid. In zes andere gevallen (20 personen) werden vergunningen verleend in het kader van lopende of nieuwe procedures; in ten minste twee van deze gevallen werd alsnog een asielstatus verleend. In het kader van Project Terugkeer toetst de IND ook zelf, ambtshalve, of er sprake is van schrijnende omstandigheden. Volgens de geïnterviewde IND-medewerkers heeft de LTG enkele gevallen als schrijnend voorgelegd aan de minister. Verder kunnen ook rechtshulpverleners in lopende procedures schrijnende omstandigheden onder de aandacht van de IND brengen of nieuwe procedures starten. Voor de start van Project Terugkeer waren ook al vele 14-1 brieven geschreven. We hebben niet kunnen vaststellen hoeveel gevallen aldus zijn voorgelegd aan de minister, met welk resultaat, maar er zijn zeker een paar gevallen geweest waarin de minister haar discretionaire bevoegdheid gebruikte. In hoofdstuk 6 wordt nadere aandacht aan de toetsing op schrijnende omstandigheden besteed.

Wie zijn er nog niet in het project opgenomen?

Een deel van de doelgroep was bij de start van Project Terugkeer al uitgeprocedeerd. De meerderheid van de doelgroep was echter nog in procedure. Gedurende het project raakte een steeds groter deel uitgeprocedeerd, maar in oktober 2006 was er nog altijd een aanzienlijke groep die (nog) niet in het project kon worden opgenomen. Volgens de LTG gaat het om maximaal 150 tot 200 KCO-bewoners en ZZA-ers. Deze oudewetters hebben nog procedures lopen. In veel gevallen zal de asielprocedure al wel zijn afgerond. Waarschijnlijk hebben velen een reguliere aanvraag ingediend waarop nog niet onherroepelijk is beslist. In veel van de als schrijnend voorgelegde gevallen werd

⁵⁶ Het driejarenbeleid hield in dat vreemdelingen die buiten hun schuld meer dan drie jaar op een definitieve beslissing over hun (verdere) verblijf wachtten, in aanmerking kwamen voor een verblijfsvergunning. Dit beleid werd per 1 december 2002 afgeschaft, maar oude gevallen worden nog wel op deze grond afgedaan.

⁵⁷ TK 2006-2007, 19 637, nr. 1093, p. 31.

dat ook vastgesteld. We hebben geprobeerd om aanvullende gegevens te verkrijgen via het GBA. Voor veertig (vroegere) KCO-adressen is de verblijfsstatus van de (oudste) bewoner opgevraagd. Bewoners die vóór juli 2004 (de start van Project Terugkeer) de woning betrokken, bleken inderdaad meestal procedures te hebben lopen. In de helft van de gevallen waren die procedures al vóór juli 2004 gestart.

Een forse groep is dus nog niet in het project ingestroomd. Een deel van deze groep zal een verblijfsvergunning krijgen en dus nooit in het project (een terugkeertraject) instromen, een deel zal alsnog uitgeprocedeerd raken. Wanneer het project in Nijmegen zal zijn afgerond is moeilijk te zeggen. Het hangt ervan af wanneer de nog lopende verblijfsrechtelijke procedures zullen zijn afgerond door de reguliere units binnen de IND en door de rechtbanken.

Ook een deel van degenen die in de noodopvang verblijven, kunnen nog in het project worden opgenomen. Daartoe zouden ze zich echter zelf – via de gemeente – moeten aanmelden. Tot nu toe is dat in slechts een paar gevallen gebeurd. Volgens respondenten die bij de noodopvang betrokken zijn, zouden veel cliënten wegens ziekten of trauma's de overplaatsing naar een vertrekcentrum niet aankunnen.

Conclusies

Bij de start van Project Terugkeer bestond de potentiële doelgroep in Nijmegen uit meer dan 500 personen. Door de omzetting van het AZC, in 2005, werd dit aantal gereduceerd. Van de resterende groep is een groot deel al “uitgestroomd”. Ten minste 108 personen hebben een verblijfsvergunning gekregen. Van 29 personen staat vast dat ze met gebruik van de Herintegratieregeling Project Terugkeer zijn teruggekeerd. Ten minste zestien personen zijn uitgezet of onder toezicht vertrokken. Ten minste 106 personen zijn “met onbekende bestemming” vertrokken. Waarschijnlijk ging het bij deze laatste groep voornamelijk om alleenstaande mannen. Daarnaast zijn meerdere tientallen personen naar een vertrekcentrum gegaan. Van degenen die daadwerkelijk met Project Terugkeer te maken hebben gekregen (naar schatting ruim 200 personen), is de meerderheid “mob” gegaan in verschillende fasen van het terugkeertraject.

Een deel van de doelgroep was bij de start van Project Terugkeer al uitgeprocedeerd. De meerderheid was echter nog in procedure. Gedurende het project raakte een steeds groter deel uitgeprocedeerd, maar in oktober 2006 was er nog altijd een aanzienlijke groep waarvoor (nog) geen terugkeertraject kon worden gestart. Volgens de LTG gaat het om maximaal 150 tot 200 KCO-bewoners en ZZA-ers. Ook een deel van degenen die noodopvang krijgen, kunnen nog met Project Terugkeer te maken krijgen. Deze oude-wetters hebben nog procedures lopen. Sommigen van hen zullen een verblijfsvergunning krijgen, anderen zullen alsnog uitgeprocedeerd raken.

4. Resultaten Project beëindiging leefgelden ex-ama's

Met de term "ex-ama" worden jongeren aangeduid die als alleenstaande minderjarige asielzoeker naar Nederland kwamen, maar die inmiddels meerderjarig zijn. In dit hoofdstuk wordt nagegaan, welke effecten recente wijzigingen in het beleid van de rijksoverheid ten aanzien van deze categorie jongeren hebben gehad voor in Nijmegen verblijvende ex-ama's. Bij de beantwoording van deze vraag concentreren we ons op het Project beëindiging leefgelden ex-ama's, dat in augustus 2005 van start ging. Onder dit project vallen zowel jongeren die onder de oude Vreemdelingenwet hun (eerste) asielverzoek indienden, als jongeren die dat onder de Vreemdelingenwet 2000 deden. De oude-wetters vallen – voor zover ze uitgeprocedeerd zijn – ook onder Project Terugkeer. Zij kunnen na acht (of vier) weken terugkeerbegeleiding in Nijmegen nog eens acht (of twaalf) weken in een vertrekcentrum worden geplaatst. Voor de nieuwe-wetters stopt het "traject" na acht weken in Nijmegen. Alleen de dossiers van jongeren die vóór 21 augustus 2005 achttien jaar zijn geworden, worden "projectmatig" aangepakt. Hun leefgelden worden door middel van individuele beschikkingen beëindigd. De leefgelden van jongeren die na 21 augustus 2005 achttien jaar worden, worden van rechtswege beëindigd op de dag van hun achttiende verjaardag.

Omvang van de doelgroep in Nijmegen

De cijfers die hieronder worden gepresenteerd, zijn afkomstig van Nidos, het ex-ama-team van Vluchtelingenwerk, het Ama-Platform Nijmegen en het ROC Nijmegen. Nidos is de voogdij-instelling voor alleenstaande minderjarige asielzoekers (ama's). Rond hun achttiende verjaardag wordt een deel van de pupillen door Nidos overgedragen aan het ex-ama-team van Vluchtelingenwerk. Daar kunnen ze terecht voor juridische en maatschappelijke begeleiding. Het ex-ama-team begeleidt hen drie jaar. Als een jongere dan nog geen "zekere" verblijfsstatus heeft, blijft het team hem of haar begeleiden. Het ROC Nijmegen neemt deel in het project "Terug naar je toekomst", dat ex-ama's scholing en ondersteuning gericht op een succesvolle terugkeer naar hun land van herkomst aanbiedt. Het Ama-Platform Nijmegen werd in 2001 ingesteld door de gemeenteraad. Doel van het platform is de samenwerking te bevorderen tussen diverse organisaties en instanties die met ama's en ex-ama's in Nijmegen te maken hebben. Naast Nidos, Vluchtelingenwerk en het ROC zijn ook de jeugdzorginstelling HBV, de onderwijsinstelling ISK, de Stichting Noodopvang Vluchtelingen (SNOV) en de gemeente lid van het platform.

Volgens het Ama-Platform waren er begin 2005 ongeveer honderd in Nijmegen woonachtige ex-ama's, van wie het leefgeld zou (kunnen) worden beëindigd. Een groot deel was al uitgeprocedeerd. Daarnaast waren er zestien ama's die in de loop van 2005 achttien jaar zouden worden.

Begin 2006 waren er 79 ex-ama's die uitgeprocedeerd of nog in procedure waren en leefgeld van Nidos ontvingen. Vluchtelingenwerk begeleidde 65 uitgeprocedeerde ex-ama's en 44 ex-ama's die nog een aanvraag hadden lopen. Het verschil in aantal (79 versus 109) is deels terug te voeren op het feit dat Vluchtelingenwerk ook een aantal ex-ama's begeleidt die een bijstandsuitkering van de gemeente ontvangen. Deze jonge-

ren hadden een verblijfsvergunning asiel bepaalde tijd die is ingetrokken. Daarnaast is het zo dat Vluchtelingenwerk jongeren die “mob” zijn gegaan, niet direct uit het cliëntenbestand schrapt. Overigens stopt ook Nidos het leefgeld van jongeren die door de IND als “mob” zijn geregistreerd, niet onmiddellijk. Pas als een jongere zich twee maanden lang niet meer bij Nidos heeft gemeld, zet Nidos zijn of haar leefgeld stop. Jongeren met een amv-status die op hun achttiende verjaardag afloopt – van wie de asielaanvraag dus al is afgewezen – worden niet aan Vluchtelingenwerk overgedragen. Het komt wel voor dat deze jongeren zich zelf bij Vluchtelingenwerk aanmelden en om noodopvang vragen. Sinds Project Perspectief van start is gegaan, heeft Vluchtelingenwerk deze categorie ook iets te bieden (zie hieronder).

Een bijzondere categorie vormen de “tiernermoeders”, ex-ama’s met jonge kinderen. Volgens het Ama-Platform waren er in december 2005 tien jonge moeders zonder verblijfsvergunning. Zij hadden in totaal twaalf kinderen in de leeftijd van nul tot acht jaar.

Lokale projecten en afspraken

In Nijmegen gingen in 2006 twee lokale projecten voor (ex-)ama’s van start. Het eerste project, van de stichting TM Horizon, is een terugkeerproject voor jonge moeders (ex-ama’s met kinderen). De gemeente besloot in april 2006 om dit project financieel te steunen. Het project beoogt te voorkomen dat de jonge moeders in een situatie terechtkomen waarin ze geen inkomsten meer hebben en zichzelf en hun kinderen niet kunnen onderhouden, terwijl ze nog niet uit Nederland kunnen vertrekken. Daartoe biedt het project de jonge moeders minimale opvang en intensieve begeleiding bij de voorbereiding van hun terugkeer naar het land van herkomst. Deze begeleiding omvat ook het bijhouden van een registratie van alle ondernomen activiteiten en de ontvangen reacties, zodat er eventueel, als het niet lukt om reisdocumenten te verkrijgen, voldoende materiaal is om een beroep op het buitenschuldbeleid te onderbouwen. Voorwaarde voor deelname aan het project is dat de jonge moeder ingeschreven is geweest bij Nidos en in het GBA Nijmegen en dat ze wil meewerken aan haar terugkeer. Bij de afsluiting van de tekst van dit rapport waren er vier tiernermoeders die geen leefgeld meer hadden. Twee van hadden zich al aangemeld bij het project; in beide gevallen liep de intakeprocedure nog.

Het tweede project ging een paar maanden later van start en is gericht op ex-ama’s die (bijna) uitgeprocedeerd zijn en die hun voorzieningen dreigen kwijt te raken. Dit “Project Perspectief” is geënt op een project met dezelfde naam in Utrecht. Het werd opgezet door Vluchtelingenwerk (stichting Vluchtelingen & Nieuwkomers Zuid-Gelderland) en wordt eveneens financieel gesteund door de gemeente. Doel van het project is de jongeren te ondersteunen bij de keuze tussen terugkeer en illegaal verblijf, waarbij wordt ingezet op het realiseren van een vrijwillige terugkeer “met perspectief”. Het project beoogt te voorkomen dat jongeren met onbekende bestemming vertrekken. Naast individuele begeleiding worden groepsactiviteiten georganiseerd. Het project beschikt sinds kort over een “huiskamer” met onder meer een internetcafé, die openstaat voor alle ex-ama’s, ook jongeren met een verblijfsvergunning. Aan ex-ama’s die willen werken aan hun terugkeer maar geen leefgeld meer hebben biedt het project een beperkte vergoeding voor de kosten van levensonderhoud. Ook jongeren die al “mob”

waren, maar die alsnog aan hun terugkeer willen meewerken, kunnen zich als “spijtoptant” bij het project melden.⁵⁸

Kort voor de start van het Project beëindiging leefgeldden vond op initiatief van de gemeente Nijmegen een overleg plaats tussen het Ama-Platform Nijmegen en de IND en het COA. Het Ama-Platform vroeg toen of de beëindiging van het leefgeld zou kunnen worden opgeschort als de betreffende jongere nog deelnam aan een opleiding in het kader van het project “Terug naar je toekomst”, of als een laissez-passier langere tijd op zich liet wachten ondanks pogingen van de jongere om papieren te verkrijgen. De vertegenwoordigers van de “ketenpartners” in het overleg gaven aan dat uitstel in beperkte mate mogelijk zou zijn, als de IND tijdig door Nidos – vóór de bespreking van de dossiers in de LTG – op de hoogte zou worden gebracht. De LTG zou dan nog de mogelijkheid hebben om eerst andere dossiers in behandeling te nemen. De IND gaf verder aan, geen garantie te kunnen geven dat dit altijd zou lukken. Als er eenmaal een laissez-passier was afgegeven, bijvoorbeeld, zou de uitzettingsprocedure hoe dan ook worden voortgezet.

Voortgang en resultaten van Project beëindiging leefgeldden

Volgens de ketenpartners en Nidos verloopt het Project beëindiging leefgeldden in Nijmegen voorspoedig. Het project moet in augustus 2007 zijn afgerond. De verwachting is dat dit in Nijmegen wel gaat lukken. De dossiers van uitgeprocedeerde ex-ama’s die hun asielverzoek onder de oude Vreemdelingenwet indienden, worden door dezelfde Lokale Taakgroep (LTG) behandeld als die van andere oude-wetters die in Project Terugkeer worden opgenomen. Een medewerker van Nidos is aanwezig bij de bespreking van de dossiers. Omdat Nidos geen ketenpartner is, is voor deze medewerker alleen een adviserende rol weggelegd. De dossiers van nieuwe-wetters worden niet in de LTG behandeld. In gevallen van nieuwe-wetters die vóór 21 augustus 2005 achttien zijn geworden, wisselt Nidos wel vaak informatie uit met het COA. Het COA roept deze jongeren op voor gesprekken en maakt de beschikking aan waarmee hun leefgeld wordt beëindigd.

De eerste maanden kregen vooral oude-wetters met Project beëindiging leefgeldden c.q. Project Terugkeer te maken. In de loop van 2006 werd voor steeds meer nieuwe-wetters een “traject beëindiging leefgeld” gestart. In mei 2006 was de stand van zaken als volgt. Het leefgeld van 27 jongeren was al beëindigd. Tien jongeren zaten al in het traject, en voor vier andere jongeren zou het traject binnenkort starten. Tot dan toe waren slechts drie jongeren – allen Angolezen – teruggekeerd; een vierde zou binnenkort vertrekken. Eén jongere had alsnog een verblijfsvergunning gekregen. Voor een ander was het traject opgeschort wegens zwangerschap. Het merendeel van de jongeren – onder wie bijna alle Chinezen – was “mob” gegaan, in de meeste gevallen gedurende de fase van de terugkeergesprekken in Nijmegen. Slechts twee jongeren hadden in een vertrekcentrum verbleven. De een had er een nieuwe aanvraag ingediend; de ander was vanuit het vertrekcentrum “mob” gegaan.

⁵⁸ Zie ook *De Gelderlander*, 4 november 2006, voor een “daglog” van de teamleider en maatschappelijk begeleider bij het project.

Een half jaar later, in november 2006, zijn er 21 ex-ama's die nog leefgeld van Nidos ontvangen. De meesten van hen hadden (tot voor kort) nog procedures lopen. In het afgelopen half jaar zijn er verschillende gevallen geweest van jongeren die uitgeprocedeerd raakten, maar ook van jongeren die alsnog een verblijfsvergunning kregen. Bij Nidos bestaat de indruk dat de IND nu wel voorrang geeft aan dossiers van ex-ama's. Inmiddels is het leefgeld van in totaal 56 Nidos-pupillen beëindigd. Twee van hen hebben toch nog een verblijfsvergunning gekregen. In één geval werd deze vergunning verleend naar aanleiding van een tweede asielerzoek dat werd ingediend nadat het leefgeld van de betrokken jongere was beëindigd. In november en december 2006 zullen nog drie jongeren hun leefgeld kwijtraken. Eén Nidos-pupil zit momenteel (november 2006) in vreemdelingendetentie omdat gedurende het traject beëindiging leefgeld werd geconstateerd dat ze niet wilde meewerken aan haar terugkeer.

Bovenstaande gegevens zijn afkomstig van Nidos. Het ex-ama-team van Vluchtelingenwerk rapporteerde in oktober 2006 de volgende stand van zaken met betrekking tot ex-ama's die door Nidos aan het team waren overgedragen.

	Oude-wetters	Nieuwe-wetters
Traject afgerond, leefgeld beëindigd	23	21
Lopend traject	5	-
Traject nog niet gestart	16	3

Uit de gegevens van het ex-ama-team van Vluchtelingenwerk komt verder hetzelfde beeld naar voren als bij Nidos. Een minderheid van de jongeren van wie het leefgeld is beëindigd, is uit Nederland vertrokken. Volgens Vluchtelingenwerk keerden in de periode november 2005 juni 2006 acht jongeren terug naar Angola. In de maanden juni – september 2006 keerden nog eens vijf jongeren – onder wie drie Angolezen – terug. Een klein aantal jongeren heeft alsnog een verblijfsvergunning gekregen. Een veel groter aantal jongeren – de meerderheid van degenen van wie het leefgeld is beëindigd – is “mob” gegaan. Sommigen haken al na het eerste vertrekgesprek af, anderen wachten tot en met het laatste gesprek en gaan dan pas “mob”. In de periode juni – september 2006 ging slechts één jongere naar een vertrekcentrum; drie andere jongeren zouden daar binnenkort naar toe gaan. Kort na de start van Project beëindiging leefgeld begon het ex-ama-team met een registratie van cliënten die zich niet meer meldden. Tot oktober 2006 waren dat er 31. De meesten van hen (25) waren oude-wetters. Twee van hen meldden zich in de maanden juni – september 2006 als “spijtoptant” bij het Project Perspectief. Voordat het project Perspectief van start ging hadden al vijf jongeren – allen of op één na allen nieuwe-wetters – noodopvang gekregen. De verwachting bij het project is dat zich de komende maanden meer “spijtoptanten” zullen melden. Het project is pas gestart en moet nog bekendheid onder dit deel van de doelgroep krijgen.

We hebben niet kunnen vaststellen hoeveel jongeren zijn uitgezet. Het afgelopen jaar werden wel enkele jongeren in vreemdelingenbewaring gesteld. Volgens de respondenten bij de vreemdelingenpolitie voldoen ex-ama's niet altijd aan hun wettelijke meldplicht bij de politie. Dat kan een reden zijn om hen in vreemdelingenbewaring te stellen – zeker als er een laissez-passier is afgegeven of op korte termijn wordt verwacht. In een recent geval, van een ex-ama afkomstig uit Guinee, werden de media, de politiek en de rechtspraak gemobiliseerd. Naar aanleiding van een motie van de Nijmeegse gemeenteraad verzochten B&W de minister om zijn aanstaande uitzetting te

heroverwegen. Een dag voordat hij zou worden uitgezet, werd zijn detentie op bevel van de rechter opgeheven.⁵⁹

Bij de IND spraken we met medewerkers die bij de uitvoering van Project Terugkeer betrokken zijn. Zij zien dus alleen uitgeprocedeerde oude-wetters. Ook in deze interviews kwam naar voren dat de meeste jongeren “mob” gaan aan het eind van de eerste fase van hun terugkeertraject. Ze verschijnen wel op de vertrekgesprekken, maar komen niet opdagen op de dag van hun overplaatsing naar het vertrekcentrum. Over een paar ex-ama’s die wel naar een vertrekcentrum zijn gegaan, hoorde de casemanager van de IND later terug dat ze alsnog “mob” waren gegaan. Verreweg de meeste jongeren uit China en Guinee gaan “mob”. Het zijn vooral Angolese jongeren die zelfstandig terugkeren. Ex-ama’s gaan relatief vaker “mob” dan andere oude-wetters die in Project Terugkeer worden opgenomen.

Van de gemeente en Vluchtelingenwerk verkregen we gegevens over de zes ex-ama’s die de burgemeester als schrijvende gevallen aan de minister en/of de IND voorlegde. Vier van deze jongeren ontvingen leefgeld van Nidos. Zij hadden alle vier nog een procedure lopen. Drie van hen hebben ondertussen een verblijfsvergunning (in twee gevallen een asiolvergunning) gekregen.

In september 2005 waren 25 jongeren ingeschreven bij het project “Terug naar je toekomst” van het ROC Nijmegen. De meesten waren afkomstig uit Angola. Het project biedt hen de mogelijkheid om een beroepsgerichte opleiding van maximaal een jaar te volgen zodat ze na terugkeer meer kans hebben op werk. De meeste jongeren maakten het jaar echter niet vol. In mei 2006 was nog maar een handvol deelnemers over. Een aantal jongeren was teruggekeerd; de rest was “mob” vertrokken.

Conclusies

Het afgelopen jaar is het leefgeld van meer dan vijftig jongeren in Nijmegen die bij de start (in augustus 2005) van Project beëindiging leefgeld al meerderjarig waren beëindigd. De meeste van deze jongeren zijn “mob” gegaan. Een minderheid is teruggekeerd; dit waren vooral Angolese jongeren. Van de oude-wetters onder de jongeren is de overgrote meerderheid niet naar een vertrekcentrum gegaan. Ex-ama’s gaan relatief vaker “mob” dan andere oude-wetters die in Project Terugkeer worden opgenomen.

Over de jongeren van wie het leefgeld niet per individuele beschikking, maar van rechtswege wordt beëindigd, hebben we geen cijfers. Het gaat om een kleine, maar groeiende groep. Jongeren met een amv-status die op hun achttiende verjaardag afloopt hebben dan ook geen recht meer op andere voorzieningen.

⁵⁹ Zie ook *De Gelderlander*, 26 september en 11 november 2006.

5. Lokale effecten van het terugkeerbeleid

In dit hoofdstuk wordt onderzocht welke maatschappelijke effecten Project Terugkeer in Nijmegen heeft gehad. Leidt Project Terugkeer of de wijze waarop het project wordt uitgevoerd tot bepaalde maatschappelijke problemen of tot verergering van deze problemen? Leidt het project tot een groter en langdurig beroep op de noodopvang, dakloosheid, psychische problemen en drugsgebruik, afglijden in criminaliteit of prostitutie?

Waar verblijven degenen die “mob” zijn?

Uit opgaven van de landelijke resultaten van Project Terugkeer blijkt dat 35% van degenen die uit het project zijn “uitgestroomd”, met onbekende bestemming is vertrokken. Ook in Nijmegen gaat het om een substantieel deel van de doelgroep. Wat “mob gaan” precies inhoudt, is per definitie onduidelijk. Het is mogelijk dat de betrokkene illegaal in Nederland verblijft. Hij of zij kan echter ook naar een ander land zijn vertrokken, of toch naar het land van herkomst zijn teruggekeerd. In de interviews werden voorbeelden van al deze mogelijkheden genoemd. Geen van onze respondenten kon echter cijfers geven. Als iemand “mob” gaat, verdwijnt hij meestal niet alleen uit het gezichtsveld van de overheid, maar ook uit dat van de hulpverleners met wie hij tot dan toe contact had.

De vrees van gemeenten is dat betrokkenen in de gemeente waar ze het laatst of het langst hebben verbleven in de illegaliteit proberen te overleven. Enkele respondenten menen dat Nijmegen hiertoe slechts beperkte mogelijkheden biedt. Illegalen, ook ex-asielzoekers, zouden eerder naar de grote steden gaan. Anderen menen dat illegalen alleen nog hun sociale netwerk hebben om op terug te vallen; wie lang in Nijmegen heeft gewoond zal daarom in deze stad blijven. Ook wordt wel opgemerkt dat Nijmegen (de Nijmeegse bevolking, politiek en politie) “vriendelijk” is voor asielzoekers. Daarom zouden bijvoorbeeld ook uitgeprocedeerden die vanuit een vertrekcentrum of de vreemdelingenbewaring elders in Nederland op straat worden gezet, meestal naar Nijmegen terugkeren. Sommige respondenten wijzen op verschillen naar bijvoorbeeld herkomstland. Zo zouden Chinese ex-ama’s door een goed georganiseerd netwerk van landgenoten in de grote steden en wellicht ook in het buitenland aan werk en onderdak worden geholpen.⁶⁰ Andere ex-ama’s zouden een meer lokaal en minder goed georganiseerd netwerk hebben. In de interviews bij de IND en de vreemdelingenpolitie wordt herhaaldelijk opgemerkt dat de adresgegevens van ex-ama’s lang niet altijd

⁶⁰ Zie ook Blaak, M., D. Engelhard, F. de Frenne & M. Sproet, *De smaak van noedelsoep. Begeleiding van Chinese ama’s in opvang en onderwijs* (Utrecht: Pharos 2004). Deze studie is gebaseerd op interviews met Chinese (ex-)ama’s en hun begeleiders. De meerderheid van de geïnterviewde jongeren wilde niet terug naar China. Ze wisten dat veel Chinese (ex-)ama’s “mob gaan” en sommigen beschouwden dit ook voor zichzelf als de meest waarschijnlijke optie. Daarbij verwachten ze vooral aangewezen te zullen zijn op illegaal werk in Chinese restaurants. Met name in de grote steden zou er wel werk te vinden zijn.

kloppen. Sommige jongeren zouden ook toen ze nog leefgeld in Nijmegen ontvingen in feite al elders hebben gewoond.

Een indruk die door velen wordt gedeeld is dat uitgeprocedeerden die voor de illegaliteit in Nederland kiezen, veelal van de ene naar de andere verwant, vriend of landgenoot trekken.⁶¹ Een kleiner aantal trekt van het ene naar het andere kraakpand. Men verhuist vaak, is soms ook langere tijd “uit beeld”. Bij Vluchtelingenwerk en de organisaties die de noodopvang verzorgen melden zich regelmatig personen die al langere tijd uitgeprocedeed zijn en die zich tot dan toe in de illegaliteit staande hebben weten te houden. Ook bij Nidos is het wel eens voorgekomen dat een pupil die maandenlang verdwenen was, zich met hangende pootjes kwam terugmelden. (Als de pupil nog geen achttien jaar is, kan hij weer in de voorzieningen worden opgenomen.) Een andere indruk van respondenten is dat landgenoten vaak onder grote druk staan om uitgeprocedeerden te helpen. Het lijkt soms om een tamelijk dwingende verplichting te gaan. Wat echter ook voorkomt is dat uitgeprocedeerden – en meer in het algemeen asielzoekers zonder “zekere” verblijfsstatus – door landgenoten worden uitgebuit. Ex-ama’s bijvoorbeeld zouden, ook als ze nog leefgeld hebben, voor huisvesting nogal eens zijn aangewezen op landgenoten die voor veel geld slechte kamers verhuren.

Bij IOM bestaat de indruk dat zich het laatste jaar op de spreekuren een groeiend aantal “spijtoptanten” aanmeldt. Het gaat om personen die voor kortere of langere tijd “mob” zijn gegaan, geprobeerd hebben om zich in de illegaliteit staande te houden, maar het niet volhouden. Ook bij het uitgeprocedeedenteam van Vluchtelingenwerk zijn een paar gevallen van terugkeer bekend. Van een groter aantal andere uitgeprocedeerden weet het team dat ze naar Engeland, Frankrijk of Zuid-Europa zijn vertrokken.

Beroep op noodopvang

In Nijmegen bestaan twee organisaties die noodopvang aan (uitgeprocedeerde) asielzoekers bieden: de Stichting Noodopvang Vluchtelingen (SNOV) en de Stichting Geef Asielzoekers een Toevlucht (Stichting Gast). SNOV werd opgericht in 1998, Stichting Gast in 2000. SNOV ontvangt subsidie van de gemeente. Stichting Gast krijgt geen directe overheidssubsidies en is grotendeels afhankelijk van giften en donaties. Beide organisaties hanteren selectiecriteria bij de “intake” van cliënten. SNOV hanteert als voorwaarden dat de cliënt al in Nijmegen verblijft en ofwel nog perspectief op toelating heeft ofwel meewerkt aan zijn of haar terugkeer maar feitelijk niet uitzetbaar is. Stichting Gast stelt als voorwaarden dat de betrokkene enige binding met Nijmegen heeft en dat er perspectief op toelating is. Het effect van deze selectiecriteria is dat

⁶¹ Vergelijk Engbersen, G., R. Staring, J. van der Leun e.a., *Illegale vreemdelingen in Nederland. Omvang, overkomst, verblijf en uitzetting* (Rotterdam: RISBO 2002). Deze studie is deels gebaseerd op interviews met illegale vreemdelingen. Over de respondenten uit enkele “asielzoekerslanden” werd geconstateerd dat het merendeel in staat is geweest “om onder vaak zeer marginale omstandigheden toch steun bij landgenoten te vinden en in combinatie met (vaak incidentele) informele arbeid het hoofd boven water te houden” (p. 121). Met betrekking tot hun toekomst waren deze respondenten enerzijds gericht op alternatieve mogelijkheden om alsnog een verblijfsstatus te krijgen, anderzijds wilden ze zo snel mogelijk doormigreren, maar ze wisten niet hoe en waarnaar toe.

vrijwel alle cliënten een procedure hebben lopen – velen op medische gronden, sommigen op grond van schrijnendheid of het buitenschuldbeleid. In gevallen waarin de organisaties geen perspectief meer zien, wordt de betrokkene immers niet als cliënt geaccepteerd.

De meeste personen die in de noodopvang verblijven, verblijven daar al lang; de doorstroom is niet groot. Het aantal ondersteunde personen is na de start van Project Terugkeer niet sterk toegenomen. Bij SNOV is het ongeveer constant gebleven (in 2004 ontvingen 39 personen leefgeld en/of een bijdrage in de kosten van huisvesting ontvangen; medio 2006 waren het er 41), bij Stichting Gast is het gedaald (van 45 personen eind 2004 naar ongeveer dertig medio 2006). Dat heeft met een gebrek aan middelen te maken. Stichting Gast neemt wegens haar onstabiele financiële situatie geen nieuwe vaste cliënten aan. SNOV is zeer terughoudend met het accepteren van nieuwe cliënten. Het aantal hulpvragen lijkt echter ook mee te vallen. Eind 2003 en begin 2004, dus vóór Project Terugkeer, meldden zich bij beide organisaties wel veel oude-wetters van wie de voorzieningen waren beëindigd. Bij Stichting Gast melden zich de laatste tijd vooral nieuwe-wetters die vanuit asielzoekerscentra elders (terugkeerlocaties) op straat dreigen te worden gezet.

Beide organisaties hebben overigens ook cliënten die niet volledig worden opvangen. Stichting Gast heeft zogenaamde dossiercliënten, die niet worden gehuisvest maar wel medische, juridische of voedselhulp krijgen. SNOV ondersteunt een kleiner aantal cliënten met eenmalige vergoedingen, bijvoorbeeld voor griffie- of legeskosten. Bij beide organisaties is er een kleine groep die steeds terugkomt, en een grotere groep die zich een of twee keer en daarna lange tijd niet, of nooit meer meldt.

Beroep op medische en andere zorg

Onder asielzoekers die langdurig in onzekerheid verkeren over de aanvaarding van hun verblijf, komen veel medische problemen voor. In Nijmegen is dit misschien nog sterker het geval dan landelijk (sommige asielzoekers werden hier geplaatst omdat ze intensieve medische behandeling nodig hadden die ze in Nijmegen konden krijgen). Krijgen zorgverleners als gevolg van Project Terugkeer met een groter aantal hulpvragen van onverzekerde ex-asielzoekers te maken?

Bij het Regionaal Koppelingsfonds kunnen eerstelijns zorgverleners de kosten voor medisch noodzakelijke hulp aan vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf declareren. In 2003 bedroegen de uitgaven uit het fonds € 75.000. In 2004 steeg het bedrag naar € 105.000 en in 2005 naar € 110.000. De GGD-medewerker die de vergoedingen uit het fonds verzorgt, heeft niet de indruk dat het aantal zorgvragers sterk toeneemt. Wel ontvangt hij declaraties van steeds meer verschillende zorgverleners, doordat het fonds bekender wordt. In Nijmegen doen naar schatting 20-25 huisartsen en ook enkele tientallen apothekers wel eens een beroep op het fonds. Afgaande op de nationaliteiten zijn het vooral afgewezen asielzoekers voor wie een beroep op het fonds wordt gedaan. In 2005 werden in totaal 850 declaraties ingediend; 90% daarvan was afkomstig uit Nijmegen. Niet bekend is, om hoeveel verschillende patiënten het ging. Afgaande op het aantal antidepressiva dat wordt voorgeschreven gaat het vooral ook om patiënten met psychosociale problemen. Voor één patiënt die zeer kostbare medicijnen nodig heeft wordt al jaren lang een beroep op het fonds gedaan.

Twee artsen die wel eens bemiddelen voor asielzoekers die gespecialiseerde medische of psychiatrische zorg nodig hebben, hebben verschillende ervaringen. De een ondervindt geen grote problemen bij het organiseren van medisch noodzakelijke zorg. Wel zijn er twijfelgevallen en worden patiënten die geen verzekeringsbewijs kunnen tonen soms ten onrechte door baliemedewerkers van het ziekenhuis weggestuurd. Ook weten lang niet alle specialisten dat ze voor hun honorarium bij het Koppelingsfonds kunnen aankloppen. Volgens de andere arts wordt het wel steeds lastiger om instellingen bereid te vinden tot verlening van met name psychiatrische zorg. Ook het meldpunt bijzondere zorg van de GGD merkt dat het moeilijker wordt om voor cliënten zonder verblijfsstatus zorg te regelen. Dat kan wel eens tot zeer zorgelijke situaties leiden. Als iemand een gevaar voor zichzelf of zijn omgeving vormt, is gedwongen opname mogelijk. Daarna is echter geen vervolgbehandeling mogelijk.

Dakloosheid en afglijden in marginaliteit en criminaliteit

Straatwerkers van organisaties van en voor daklozen komen de laatste tijd niet meer ex-asielzoekers tegen dan vroeger. Een instelling voor crisisopvang, die na de invoering van de Koppelingswet (1998) een grote toestroom van vreemdelingen te verwerken kreeg, ontving de afgelopen jaren weinig of geen hulpvragen van ex-asielzoekers. Een huisarts die bijna tachtig patiënten zonder verblijfsstatus heeft (onder wie veel cliënten van Stichting Gast), heeft wel de indruk dat het aantal daklozen is toegenomen. Vier jaar geleden had ze nog geen patiënten die grotendeels op straat leefden, nu zijn het er vier. Bij het meldpunt bijzondere zorg van de GGD wordt een of twee keer per jaar iemand zonder verblijfsstatus aangemeld. Een paar jaar geleden kwam dit nog helemaal niet voor. Het gaat niet om grote getallen, wel om grote risico's, merkt de respondent van het meldpunt op.

Bij de politie hebben we met netwerkers van de wijkteams Oud-Oost (waar het AZC staat) en Centrum gesproken. De netwerker van Oud-Oost merkte in het verleden wel eens dat asielzoekers die uit het AZC werden gezet, in de buurt bleven rondhangen en bij bekenden op het AZC overnachtten. Sinds de omzetting van het AZC lijkt dit niet meer voor te komen. Het wijkteam Centrum hield er vorig jaar rekening mee dat tientallen ex-ama's op straat zouden belanden. Daar is echter niets van gebleken. De wijkagenten kennen wel een aantal vreemdelingen (voornamelijk Afrikanen) zonder vaste woon- of verblijfplaats, die in de binnenstad rondzwerven en daar regelmatig overlast veroorzaken. Het gaat om een vaste groep van vijftien tot twintig mannen, die veelal psychiatrisch patiënt en/of verslaafd zijn. De straatwerkers voor daklozen hebben het waarschijnlijk over dezelfde groep als ze spreken van een aantal mannen die nergens thuishoren of in ieder geval nergens aanspraak op opvang kunnen maken, en die psychisch beschadigd en/of verslaafd zijn. Onderzoekers van het Trimbos Instituut troffen eind 2004, in een onderzoek naar problematisch harddruggebruik door illegalen, asielzoekers en vluchtelingen, ook al een groep van vijftien tot dertig "illegale druggebruikers" in Nijmegen aan. De groep bestond voornamelijk uit jonge mannen

die op jonge leeftijd als asielzoeker naar Nederland waren gekomen.⁶² Volgens de wijkagenten is de omvang van deze vaste groep de laatste jaren eerder af- dan toegenomen. Dat is volgens hen te danken aan een succesvol project (Tusmo) voor Somaliërs en de komst van het Meldpunt Bijzondere Zorg bij de GGD-Nijmegen.

De politie is in de loop van 2002 begonnen met het bijhouden van een registratie van gevallen van overlast in het centrum van Nijmegen. Eind 2005 kwamen in totaal 600 verschillende personen in deze registratie voor. Onder deze overlastveroorzakers waren er dertig die, gezien hun geboorteland, waarschijnlijk als asielzoeker naar Nederland waren gekomen en die geen vaste woon- of verblijfplaats hadden (of bijvoorbeeld een opvanginstelling als postadres opgaven). Een tiental was afkomstig uit Somalië, kleinere aantallen kwamen uit Iran, Algerije, Azerbeidzjan, Kongo en andere landen. Voor deze dertig personen is de politie op ons verzoek nagegaan, wanneer de eerste melding over hen binnenkwam en wat hun verblijfsstatus was. De overgrote meerderheid (28 van de 30) bleek al vóór de start van Project Terugkeer met de politie in aanraking te zijn gekomen. Twaalf personen waren al vanaf eind jaren negentig bekenden van de politie. Slechts twee personen waren pas na juni 2004 voor het eerst met de politie in aanraking gekomen. Een van hen had een verblijfsvergunning; de ander behoorde mogelijk wel tot de doelgroep van Project Terugkeer. Van de totale groep van dertig overlastveroorzakers, hadden er zeker 19 een verblijfsvergunning. Van zes personen stond vast dat ze onrechtmatig in Nederland verbleven. Drie van hen waren ook al tot ongewenste vreemdeling verklaard, maar waren kennelijk niet uitzetbaar. Ten aanzien van twee andere onrechtmatig in Nederland verblijvende personen werd eveneens vermeld dat er geen zicht op uitzetting bestond. Alhoewel nog geen gegevens over 2006 beschikbaar waren, kan uit deze informatie worden geconcludeerd dat Project Terugkeer in ieder geval niet onmiddellijk tot een toename van overlast door dakloos geworden asielzoekers heeft geleid. Eind 2005 was al een groot aantal dossiers van alleenstaande asielzoekers in Project Terugkeer afgedaan.

De wijkteams van de politie zijn niet actief op zoek naar vreemdelingen die onrechtmatig in Nederland verblijven. De vreemdelingenrecherche is dat wel, maar die richt zich daarbij ook weer vooral op illegalen die delicten plegen en andere vormen van overlast veroorzaken. Uitgeprocedeerden die geen overlast veroorzaken zullen dus niet snel met de politie in aanraking komen. Volgens verschillende respondenten moet het bijna wel zo zijn dat het aantal gevallen van "overlevingscriminaliteit" onder uitgeprocedeerden die hier zijn gebleven toeneemt. De respondenten bij de vreemdelingenrecherche zeggen daar echter weinig van te merken. (Als andere korpsonderdelen iemand aanhouden voor strafbare feiten en het blijkt om een vreemdeling te gaan, schakelen ze de vreemdelingenrecherche in.) Volgens de vreemdelingenrecherche en de netwerker van het wijkteam Oud-Oost komen er sinds de omzetting van het AZC wel meer klachten en aangiften (van winkeldiefstal) uit de omgeving van het AZC binnen. Het gaat dan echter om reguliere AZC-bewoners, niet om uitgeprocedeerden die uit het centrum zijn gezet. De verklaring van de netwerker is dat de huidige bewoners uit andere landen afkomstig zijn en vaker alleenstaand zijn dan de vroegere bewoners. Volgens de vreemdelingenrecherche speelt ook een rol dat de doorstroom onder de bewoners in de oriëntatiefase groot is.

⁶² Hoogenboezem, G., & E. Bransen, *Problematisch harddruggebruik door illegalen, asielzoekers en vluchtelingen. Een verkenning met behulp van "Rapid Assessment and response"* (Utrecht: Trimbos Instituut 2005), p. 19.

Met betrekking tot jonge en vrouwelijke uitgeprocedeerden wordt wel eens de vrees geuit, dat ze zich noodgedwongen prostitueren. Volgens een medewerkster van het prostitutie-controleteam van de politie komt het echter slechts sporadisch voor dat het team bij controles in de tippelzone een uitgeprocedeerde asielzoeker aantreft. Er is geen sprake van een toename. Enkele hulpverleners kennen wel voorbeelden van vrouwen en meisjes die af en toe een man “opscharrelen” om een dak boven hun hoofd te houden. De grens met prostitutie is in dergelijke situaties niet scherp te trekken.

Tot nu toe lijken de negatieve maatschappelijke effecten mee te vallen. Mogelijk is er een groep die zich goed staande weet te houden in de illegaliteit en uit het zicht van de politie en andere instanties weet te blijven. Een Nidos-medewerker vertelt over een pupil die drie maanden “uit beeld” was. Hij bleek in Amsterdam te zijn geweest. Hij had daar van andere jongeren geleerd hoe hij kon overleven in het “grijze circuit”, bijvoorbeeld door toeristen tegen betaling de weg naar coffeeshops te wijzen. Verschillende respondenten merken op dat het “mob” gaan van asielzoekers geen nieuw verschijnsel is. Ook onder het oude beleid waren er al steeds meer situaties waarin asielzoekers geen recht (meer) hadden op voorzieningen. En ook in andere situaties, als er nog wel recht op voorzieningen was, kwam het voor dat asielzoekers, en zeker ook ama’s, opeens waren verdwenen. Wie “mob” gaat, zal tevoren een plan hebben gemaakt, veronderstellen diverse respondenten. Deze veronderstelling lijkt te worden bevestigd door de eerste ervaringen in Project Perspectief: van ruim dertig jongeren – voornamelijk oude-wetters – die uit beeld waren bij het ex-ama-team van Vluchtelingenwerk, meldden er zich in de maanden juni – september 2006 slechts een paar bij het project aan; zij verlieten het project ook weer snel om hun eigen weg te gaan. De verwachting bij het project is wel dat zich de komende maanden meer “spijtoptanten” zullen melden. Het project is pas gestart en moet nog bekendheid onder dit deel van de doelgroep (jongeren die al “mob” zijn gegaan) krijgen.

Verschillende hulpverleners zeggen te vrezen dat Nijmegen de komende jaren alsnog met grotere problemen geconfronteerd zal worden. Daarbij wordt ook weer vooral aan ex-ama’s gedacht. De vrees is dat een groeiend aantal illegale jongeren, die misschien tijdelijk door landgenoten wordt opgevangen, uiteindelijk toch op straat zal belanden en van kwaad tot erger zal vervallen. Hulpverleners slagen er vaak niet in om een vertrouwensband met ama’s en ex-ama’s op te bouwen. Niemand kent hun ware verhaal en waarschijnlijk weten sommige jongeren zelf ook niet meer wat het ware verhaal is, aldus een medewerker van HBV (de instelling die ama’s in Nijmegen huisvest en begeleidt). Misschien is hen op het hart gedrukt om alleen met veel geld terug te komen; geld is in ieder geval erg belangrijk voor hen, menen verschillende hulpverleners. Bijna alle respondenten die met ama’s en ex-ama’s te maken hebben, kennen ook jongeren waarvan ze vrezen dat ze in deels criminele circuits verkeren of zich wel eens prostitueren.

Conclusies

Al met al wijst de informatie die we in de interviews verkregen er niet op dat het terugkeerbeleid van de rijksoverheid de afgelopen twee jaar in Nijmegen tot grote maatschappelijke problemen heeft geleid. Dat betekent uiteraard niet dat de betrokken asielzoekers en hun directe sociale omgeving geen grote problemen hebben. De meeste

uitgeprocedeerden die illegaal in Nijmegen of Nederland zijn gebleven, schijnen binnen of via hun eigen sociale netwerk opvang te hebben gevonden. Vaak zullen ze bij landgenoten inwonen. Waarschijnlijk zijn lang niet alle asielzoekers die tijdens hun verblijfsprocedure in Nijmegen woonden en “mob” zijn gegaan, in deze gemeente gebleven. Een betrouwbare schatting van het aantal dat hier wel min of meer permanent verblijft, kunnen we echter niet geven. Uitgeproceedeerde asielzoekers zijn voor veel hulpverleners niet of nauwelijks te onderscheiden van andere categorieën vreemdelingen met problemen.

6. In hoeverre zijn de bevindingen van *De Rekening* (ook) op Nijmegen van toepassing?

In dit hoofdstuk wordt nagegaan in hoeverre de bevindingen van het rapport *De Rekening* (ook) op Nijmegen van toepassing zijn. Daarbij komen de volgende vragen aan de orde:

- Wat houdt de “intensieve terugkeerfacilitering” in de praktijk in?
- Hoe passen de IND en de minister het buitenschuld criterium toe?
- Hoe voeren de IND en de minister de toets op schrijnende omstandigheden uit? Wat zijn de ervaringen hiermee in het Nijmeegse project schrijnende gevallen?
- Voorkomt het beleid ten aanzien van gezinnen daadwerkelijk dat gezinnen worden gescheiden?

Terugkeerfacilitering

In *De Rekening* werd geconstateerd dat de “intensieve facilitering” niet de invulling krijgt die noodzakelijk is voor een “sluitend” beleid. Volgens het rapport stromen maar weinig asielzoekers daadwerkelijk in het project in en krijgen asielzoekers die wel in het project instromen slechts in zeer beperkte mate begeleiding. Zo zou de IND regelmatig niet in staat of bereid zijn om presentaties bij ambassades te regelen.⁶³

In hoofdstuk 3 bleek al dat ook in Nijmegen veel asielzoekers “mob” zijn gegaan in de eerste fase van het terugkeertraject of zelfs voordat er een terugkeertraject voor hen was gestart. Op de terugkeerfacilitering door de Lokale Taakgroep (LTG), in fase 1, werd in de interviews weinig kritiek geuit. Wel merkten hulpverleners vaak op dat de termijn van acht weken eenvoudigweg te kort is. In veel gevallen beschikt de betrokkene aan het begin van het traject nog niet over de benodigde papieren, en heeft hij ook nog geen pogingen gedaan om die te verkrijgen. Op de terugkeerfacilitering in fase 2, in het vertrekcentrum, hadden de meeste respondenten weinig zicht. Enkele respondenten hadden de indruk dat de begeleiding daar weinig voorstelt. Volgens het uitgeprocedeedenteam van Vluchtelingenwerk levert de IND ook te weinig begeleiding bij bezoeken aan ambassades.

In *De Rekening* wordt ter illustratie van de gebrekkige begeleiding door de Unit Facilitering Terugkeer (UFT) van de IND een casus besproken van een gezin dat in Nijmegen woonde. Het ging om een gezin waarvan de man afkomstig is uit Servië en de vrouw uit Bosnië. Zij hadden zelf bij beide ambassades schriftelijke verzoeken om een laissez-passer voor het gehele gezin ingediend. De ene ambassade liet echter weten dat alleen de man een reisdocument zou kunnen krijgen, terwijl de andere ambassade antwoordde dat alleen de vrouw voor een reisdocument in aanmerking zou komen. Na hun overplaatsing naar het vertrekcentrum had de IND alleen schriftelijke aanvragen voor laissez-passers ingediend. Aanvankelijk was dat slechts bij een van beide ambassades gebeurd; pas na herhaald aandringen van de betrokkenen zelf was ook bij de andere ambassade een aanvraag ingediend. De uitslag hiervan was bij het verstrijken van de verblijfstermijn in het vertrekcentrum nog niet binnen. De IND besloot toen de

⁶³ LOGO, *De Rekening. De praktijk van het opvang- en terugkeerbeleid* (Groningen: LOGO 2005).

termijn in het vertrekcentrum te verlengen.⁶⁴ We zijn bij Vluchtelingenwerk het vervolg van deze zaak nagegaan. Het gezin blijkt meer dan een jaar in het vertrekcentrum te hebben verbleven. Uiteindelijk besloten de betrokkenen zelf, mede op aanraden van hun advocaat, om zich niet meer in het vertrekcentrum te melden, omdat inbewaaringstelling dreigde. Hun advocaat diende vervolgens een aanvraag voor een verblijfsvergunning op grond van schrijnendheid en het buitenschuld criterium in. Man en vrouw waren bereid om als gezin naar Servië te vertrekken, maar wilden de garantie dat de vrouw daar een verblijfsvergunning zou krijgen. Die garantie konden de IND en IOM hun niet geven. In een van de laatste gesprekken op het vertrekcentrum werd hun slechts meegedeeld dat beide ambassades volgens de UFT hadden aangegeven coulant met elkaars onderdanen te zullen omgaan.

Volgens de respondenten bij de IND (allen werkzaam bij de unit die met de uitvoering van Project Terugkeer in Gelderland, Brabant en Limburg is belast) wordt in de vertrekgesprekken wel degelijk duidelijk gemaakt welke stappen van de asielzoeker worden verlangd. De IND-casemanager heeft vóór het eerste gesprek in fase 1 het complete IND-dossier van de betrokken asielzoeker doorgenomen en maakt zoveel mogelijk gebruik van informatie daaruit. Stel dat een bepaald familielid tijdens de asielprocedure voor documenten heeft gezorgd, dan wordt met de asielzoeker afgesproken dat hij opnieuw contact opneemt met dat familielid. Er worden dus concrete afspraken gemaakt. Die afspraken kunnen heel divers zijn; standaard is wel dat de asielzoeker naar het IOM moet gaan en contact moet opnemen met familie in het herkomstland. In fase 1 worden twee formele vertrekgesprekken gehouden, aan het begin en eind van de termijn van acht weken. De asielzoeker kan echter zelf om extra gesprekken vragen. De asielzoeker krijgt de verslagen van de gesprekken met daarin de afspraken die met hem zijn gemaakt. Vaak worden die afspraken echter niet nagekomen. Als een asielzoeker in fase 1 over een nieuwe aanvraag begint, besteedt de IND veel aandacht aan de consequenties daarvan. De betrokkene is dan in ieder geval goed voorgelicht. Over de termijn van acht weken merken de respondenten bij IND en vreemdelingenpolitie op dat de asielzoeker al eerder weet dat hij moet vertrekken. De vreemdelingenpolitie start ook al vóór fase 1 de procedure voor de aanvraag van een laissez-passer op. De betrokken asielzoeker moet dan zelf een formulier invullen en vaak moeten vingerafdrukken of een foto worden meegestuurd. De betrokkene is dus al voordat de termijn van acht weken ingaat op de hoogte en kan zelf al de nodige stappen nemen om zijn terugkeer te regelen.

We hebben niet met medewerkers van de UFT gesproken. In de interviews bij de vreemdelingenpolitie en de projectunit van de IND werd opgemerkt dat de procedure voor het verkrijgen van een laissez-passer per land verschilt. Vaak verloopt alles schriftelijk. Soms wordt iemand in persoon gepresenteerd. Soms mag de UFT daar bij aanwezig zijn en soms niet. Ambassades bepalen zelf wie ze binnenlaten.

Toepassing van het buitenschuld criterium

In *De Rekening* werd geconstateerd dat ook asielzoekers die meewerken aan hun terugkeer op straat belanden. Voor de verlening van een verblijfsvergunning op grond van

⁶⁴ *De Rekening*, p. 16-17.

het buitenschuldbeleid moet sprake zijn van “een samenhangend geheel van feiten en omstandigheden op grond waarvan kan worden vastgesteld dat betrokkene buiten zijn schuld Nederland niet kan verlaten; het dient daarbij te gaan om objectieve, verifieerbare feiten en omstandigheden die zien op de persoon van betrokkene en die in de eerste plaats zijn onderbouwd met bescheiden.” Hierbij moet volgens de minister worden gedacht aan een verklaring van de ambassade of de IND waaruit blijkt dat de ambassade weigert een vervangend reisdocument te verstrekken, hoewel er niet wordt getwijfeld aan de door betrokkene opgegeven identiteit en nationaliteit.⁶⁵ Aan deze voorwaarde valt volgens *De Rekening* praktisch niet te voldoen. Een ambassade zou daartoe moeten erkennen dat de betreffende staat niet voldoet aan de volkenrechtelijke verplichting om eigen onderdanen terug te nemen.⁶⁶

In de voorgaande hoofdstukken bleek al dat er heel weinig vergunningen worden afgegeven op grond van het buitenschuldbeleid. In Nijmegen was bij Vluchtelingenwerk slechts één geval bekend (een Palestijns gezin). Volgens het uitgeprocedeerde team van Vluchtelingenwerk is het voor asielzoekers bijna onmogelijk om aan te tonen dat ze buiten hun schuld geen reisdocumenten krijgen. Medewerkers van het team gaan wel eens met cliënten mee naar ambassades. Het komt voor dat een ambassade-medewerker dan mondeling laat weten dat het betreffende land de asielzoeker niet terug wil nemen, bijvoorbeeld omdat hij tot een bepaalde minderheid behoort. Dit wordt echter nooit op papier gezet. De IND zou vrijwel altijd in twijfel trekken dat de asielzoeker meewerkt. Laten asielzoekers kopieën zien van brieven die ze hebben geschreven, dan betwijfelt de IND dat die echt zijn verstuurd. Laten ze zien dat een brief aangetekend is verstuurd, dan stelt de IND dat ze hem wellicht verkeerd hebben geadresseerd. De hele bewijslast wordt bij de asielzoeker gelegd, terwijl de IND zelf veel meer informatie heeft en heel goed weet wat bepaalde ambassades doen, merkt ook een rechtshulpverlener van de Stichting Rechtsbijstand Asiel (SRA) op.

Het uitgeprocedeerde team van Vluchtelingenwerk zegt steeds meer gevallen te kennen van asielzoekers die het hele traject hebben doorlopen en uiteindelijk, vanuit het vertrekcentrum of vanuit de vreemdelingenbewaring, toch op straat zijn gezet, zonder dat duidelijk is of is nagegaan of ze aan het buitenschuld criterium voldoen. De betrokken asielzoeker kan dan zelf nog een aanvraag indienen – en dat gebeurt ook vaak – maar dan verkeert hij weer lange tijd in onzekerheid. Bovendien heeft hij dan geen voorzieningen meer en moet hij leges betalen. Hierboven kwam al de casus ter sprake van een Bosnisch-Servisch gezin dat meer dan een jaar in het vertrekcentrum verbleef. Dit gezin had zelf een uitgebreid dossier opgebouwd met onder meer alle brieven die het had geschreven en de antwoorden die het had ontvangen, plus de beëdigde vertalingen die het daarvan had laten maken. In enkele andere gevallen waarvan we de dossiers hebben ingezien dienden de betrokken asielzoekers een aanvraag op grond van het buitenschuld criterium in tijdens hun verblijf in het vertrekcentrum, omdat de verblijfstermijn in het vertrekcentrum (bijna) verstreken was en ze vreesden binnenkort in vreemdelingenbewaring te worden gesteld. Die aanvraag leidde vervolgens tot beëindiging van de voorzieningen. Uit deze dossiers viel niet goed op te maken in hoeverre de betrokkenen zelf meewerkten aan hun terugkeer. Het was echter ook niet duidelijk of de IND was nagegaan of ze aan het buitenschuld criterium voldeden.

⁶⁵ *Staatscourant*, 1 april 2005, nr. 63.

⁶⁶ *De Rekening*, p. 22.

Overigens zijn er ook hulpverleners die wel enig begrip hebben voor de houding van de IND. Een medewerker van Vluchtelingenwerk merkt op dat wie zelf echt terug wil daar (met hulp van IOM) vrijwel altijd in slaagt. De Nidos-medewerker die aanschuift bij het overleg in de LTG over Nidos-pupillen, erkent dat ex-ama's vaak veel te lang wachten met het aanvragen van papieren. Ook zij heeft er echter moeite mee dat jongeren uit een paar landen waarvan algemeen bekend is dat ze niemand terugnemen, zelf een aanvraag op grond van het buitenschuldbeleid moeten indienen en dus lang in onzekerheid worden gehouden.

In de interviews bij de IND en de vreemdelingenpolitie wordt bevestigd dat deze instanties ervan uit gaan dat wie terug wil ook terug kan. Als asielzoekers zelf willen terugwerken en er echt werk van maken, blijken ze vaak wel snel de benodigde papieren te krijgen, merkt een van de respondenten bij de vreemdelingenpolitie op. Als iemand zegt dat hij niemand meer heeft in het herkomstland en dat al zijn documenten zijn verbrand, dan wordt in het algemeen vermoed dat hij niet de waarheid spreekt, aldus een IND-respondent. Sommige landen werken mee aan vrijwillige en gedwongen terugkeer, andere landen accepteren alleen vrijwillige terugkeer; slechts heel weinig ambassades werken niet mee aan vrijwillige terugkeer, merken verschillende ambtelijke respondenten op. Een van deze respondenten erkent dat ook in het laatste geval de bewijslast bij de betrokken asielzoeker ligt. Die moet een heel dossier opbouwen; er zijn maar weinig asielzoekers die dat inderdaad doen.

Toetsing op schrijnende omstandigheden

Volgens *De Rekening* spelen bij de toetsing op schrijnende omstandigheden dezelfde problemen als bij de beoordeling van het buitenschuld criterium: "Ten eerste is er sprake van onduidelijke criteria, hetgeen willekeur in de hand werkt. Ten tweede wordt de bevoegdheid zeer terughoudend gebruikt, zoals de minister overigens zelf ook van tevoren heeft gesteld. Ten derde is er geen sprake van een transparante werkwijze, in het kader waarvan er duidelijke momenten zijn waarop wordt getoetst aan schrijnendheid en waarop de vreemdeling ook daarover wordt geïnformeerd."⁶⁷

Hulpverleners in Nijmegen hebben dezelfde ervaringen. In de interviews bij Vluchtelingenwerk en de organisaties die de noodopvang verzorgen werd onder meer het volgende voorbeeld genoemd. Een medewerker van Vluchtelingenwerk begeleidde een cliënt die zwakbegaafd was. Hij raakte in paniek toen hij de oproep voor het eerste vertrekgesprek ontving. Zijn begeleider vergezelde hem naar het gesprek. De LTG vroeg hem om ook mee te komen naar het tweede gesprek. Dat weigerde hij, omdat hij het er niet mee eens was dat iemand die niet zelfredzaam is, toch het hele traject moest doorlopen. Hij hoorde later dat het gesprek uit de hand was gelopen. Hij kon de cliënt uiteindelijk wel overreden om naar het vertrekcentrum te gaan. Daar kreeg de man echter na een aantal weken een centrumverbod. Een ander voorbeeld betrof een oudere vrouw die wel aan de vertrekgesprekken in Nijmegen deelnam, maar (ook) volgens haar arts niet naar het vertrekcentrum kon. Ze diende daarom kort voordat ze daarheen had gemoeten een nieuwe aanvraag voor een verblijfsvergunning (op grond van schrijnende omstandigheden) in. Die aanvraag werd afgewezen voornamelijk op

⁶⁷ *De Rekening*, p. 26.

grond van het ontbreken van een mvv. Ze is nu nog in afwachting van de behandeling van haar bezwaarschrift.

De Nidos-medewerker die aanschuift bij het overleg in de LTG over Nidos-pupillen, is wel te spreken over de samenwerking met de “ketenpartners”. Nidos wordt uitgebreid in de gelegenheid gesteld om informatie over pupillen in te brengen. Een enkele keer levert dat ook iets op. Zo werden een paar trajecten opgeschort wegens zwangerschap of ziekte. Momenteel is er een geval – niet in Nijmegen – van een jonge moeder met kinderen, waarvan de IND zelf zegt: “hier moeten we richting schrijnendheid denken.”

Volgens de respondenten bij de IND wordt wel degelijk gedurende het hele traject, ook in fase 1, getoetst op schrijnendheid. Enkele zaken heeft de LTG ook zelf voorgelegd aan de minister. In deze interviews wordt onder meer het volgende voorbeeld gegeven. De LTG heeft momenteel te maken met een zwakbegaafde jonge man. Het is onmogelijk om reisdocumenten voor hem te verkrijgen, de LTG heeft geen aanknopingspunten. Daarom zoekt de LTG nu eerst uit of hij in aanmerking komt voor een reguliere vergunning, bijvoorbeeld op medische gronden. Als dat niet het geval blijkt te zijn, zal de zaak worden voorgelegd aan de minister. De LTG houdt deze asielzoeker bij wijze van uitzondering zo lang in fase 1, ook al is de termijn van acht weken inmiddels verstreken. De respondent die dit voorbeeld noemt benadrukt dat het een voordeel van Project Terugkeer is dat deze mogelijkheid (alsnog toetsen op schrijnendheid) bestaat; de betrokken asielzoeker was immers al uitgeprocedeerd.

Uit de interviews bij de IND en de vreemdelingenpolitie wordt overigens ook duidelijk dat het om een zeer bijzonder samenstel van omstandigheden moet gaan. Je moet dan denken aan een oma van 81 en een opa van 92, die ernstig ziek zijn en alleen hier te behandelen zijn, met een zoon die hen onderhoudt, die kinderen heeft die ook weer iets hebben, geeft een respondent als (hypothetisch) voorbeeld. Een ander geeft als eveneens hypothetisch voorbeeld een gezin dat in Nederland traumatiserende gebeurtenissen heeft meegemaakt, bijvoorbeeld het overlijden van een kind, in combinatie met andere omstandigheden.

Ervaringen in het Nijmeegse project schrijnende gevallen

De dossiers van een deel van de Nijmeegse doelgroep van Project Terugkeer zijn door burgemeester Ter Horst als schrijnend bij de IND en/of de minister onder de aandacht gebracht. De burgemeester liet zich bij de selectie van deze zaken bijstaan door een adviesgroep. In de periode januari 2005 – mei 2006 bekeek de adviesgroep 69 door Vluchtelingenwerk geselecteerde casussen.⁶⁸ Daarbij werd vooral naar verblijfsduur, positie kinderen en integratie gekeken. De vreemdelingenpolitie toetste op eventuele contra-indicaties. In 47 gevallen (in totaal 111 personen) werd besloten om de zaak voor te leggen aan de IND en/of de minister. Aanvankelijk droeg de burgemeester zaken voor bij de unit van de IND die Project Terugkeer in Gelderland, Brabant en Limburg uitvoert. Deze unit zou de voorgedragen zaken inbrengen in de LTG. In een aan-

⁶⁸ In sommige gevallen hadden de leden van een gezin of familie ieder hun eigen toelatingsverzoek ingediend. Deze gevallen werden steeds als één casus geteld. Het aantal dossiers dat door de adviesgroep bekeken werd was dus groter.

tal gevallen, van uitgeprocedeerden, gebeurde dat inderdaad, maar bleek de LTG het oordeel van de gemeente niet te delen. In de meeste door Vluchtelingenwerk geselecteerde zaken liepen echter nog procedures. Die zaken konden niet in de LTG worden ingebracht. De projectunit stuurde ze door naar de units van de IND waar ze in behandeling waren met het verzoek om de brief van de burgemeester mee te nemen bij de behandeling van de aanvraag. De gemeente hoorde er niets meer van terug. Daarom besloot de gemeente, nadat de minister had laten weten dat ook lopende zaken aan haar konden worden voorgelegd⁶⁹, om zaken rechtstreeks aan de minister voor te leggen. In totaal 34 zaken – waaronder een aantal zaken die eerder bij de IND waren voorgedragen – werden rechtstreeks aan de minister voorgelegd, met het volgende resultaat:

- In vier gevallen (alle vier gezinnen met kinderen, in totaal zeventien personen) bestond er volgens de minister aanleiding om gebruik te maken van haar discretionaire bevoegdheid. De betrokkenen konden daartoe een nieuwe aanvraag indienen (waarvoor geen leges vereist zou zijn). In drie van de vier gevallen gaf de minister aan dat wel aan het paspoortvereiste zou worden vastgehouden.
- In drie gevallen gaf minister aan geen gebruik te zullen maken van haar discretionaire bevoegdheid.
- In drie gevallen werden vergunningen verleend binnen lopende procedures.
- In 22 gevallen liepen er nog procedures en gaf de minister aan (thans) geen aanleiding te zien om haar discretionaire bevoegdheid te gebruiken; de brief van de burgemeester zou in de dossiers van de betrokken personen worden gevoegd.
- In twee gevallen gaf de minister slechts aan dat de betrokkenen “uitgeprocedeerd” waren.

De Nijmeegse burgemeester stuurde twee brieven met casussen aan de minister. De eerste brief (dertien casussen) werd verstuurd in december 2005, de tweede brief (21 casussen) in mei 2006. De minister beantwoordde de eerste brief in maart 2006. In dit antwoord ging ze – weliswaar summier – op elk van de voorgelegde casussen afzonderlijk in. In oktober 2006 beantwoordde de minister de tweede brief van de burgemeester. Dit keer motiveerde de minister haar beslissingen in het geheel niet. Bovendien wees ze er in haar antwoord op dat zeventien van de voorgelegde casussen eerder al in de LTG waren besproken, waarbij was vastgesteld dat het dossiers betrof met nog openstaande verblijfsprocedures. De minister leek daarmee terug te komen op haar eerdere toezegging aan gemeenten⁷⁰ dat die ook in lopende zaken schrijnende omstandigheden naar voren kunnen brengen. De burgemeester schreef een brief terug waarin ze haar overwegingen om de betreffende zaken aan de minister voor te leggen uiteenzette. Op deze brief was bij de afsluiting van de tekst van dit onderzoeksverslag nog geen reactie van de minister binnengekomen.

⁶⁹ Brief van minister Verdonk aan de Colleges van Burgemeester en Wethouders d.d. 7 juni 2005, kenmerk 5344048/05 DVB.

⁷⁰ Brief van minister Verdonk aan de Colleges van Burgemeester en Wethouders d.d. 7 juni 2005, kenmerk 5344048/05 DVB.

Scheiding van gezinnen

In *De Rekening* wordt beschreven hoe de minister gedeeltelijk terugkwam op haar toezegging om te voorkomen dat in het kader van het terugkeerbeleid gezinnen worden gescheiden.⁷¹ In antwoord op vragen van kamerleden over de gescheiden uitzetting van een gezin dat in een AZC was gevormd (de man werd uitgezet, terwijl de vrouw en hun in Nederland geboren kind nog in het AZC verbleven), gaf de minister aan dat haar toezegging alleen gezinnen betrof die al vóór hun komst naar Nederland waren gevormd. Verder gaf ze aan dat de IND onder bepaalde omstandigheden wel tot gescheiden uitzetting van gezinnen zou overgaan.⁷²

Volgens het uitgeprocedeedenteam van Vluchtelingenwerk komt het ook in Nijmegen voor dat gezinnen worden gescheiden. Ten tijde van het onderzoek speelde de zaak van een gezin waarvan de vrouw en kinderen naar een vertrekcentrum moesten, terwijl de man nog niet uitgeprocedeed was. Dit gezin was volgens het uitgeprocedeedenteam niet pas in Nederland gevormd, maar bestond al het in land van herkomst.

In de interviews met deze en andere hulpverleners werden meer voorbeelden genoemd van asielzoekers die een relatie waren aangegaan in Nederland en die aan alle vereisten voor toelating in het kader van gezinsvorming voldeden – behalve aan de mvv-vereiste.

De respondenten bij de IND en de vreemdelingenpolitie benadrukken dat ze zeker als het om gezinnen gaat, heel zorgvuldig opereren. Er zijn immers kinderen in het spel. Dat maakt deze zaken ook extra politiek gevoelig. Vaak worden in deze zaken ook de media gemobiliseerd. De “ketenpartners” gaan daarom extra zorgvuldig te werk. Als een zaak in fase 0 wordt “gestuit” is dat vaak omdat niet helemaal duidelijk is of het om een gezin of echtpaar of om alleenstaanden gaat, of omdat de betrokken asielzoeker kinderen heeft en het niet helemaal duidelijk is welke nationaliteit die hebben. Al deze gevallen worden hogerop in de “vreemdelingenketen” voorgelegd. Met name fase 0 duurt bij gezinnen dan ook vaak langer. Bij ex-ama’s gebeurt het ook wel eens dat pas in fase 1 blijkt dat de betrokken jongere een relatie is aangegaan. In dat soort gevallen wordt ook fase 1 verlengd. Het kan zijn dat iemand aan alle voorwaarden voor een reguliere aanvraag voldoet, behalve het mvv-vereiste. Dan kan dat een reden zijn om betrokkene de gelegenheid te geven om dit aan te tonen. Eventueel wordt dan ook contact opgenomen met de IND-unit die de reguliere aanvraag zou behandelen, om te checken of inderdaad aan alle voorwaarden wordt voldaan. In gesprekken met de betrokkenen wordt hun voorgehouden dat ze, als ze rechtmatig in Nederland willen blijven, het beste het mvv-traject in kunnen gaan.

Als het om gezinnen gaat wordt volgens de ambtelijke respondenten ook in het algemeen extra zorgvuldigheid betracht. Als voorbeeld wordt genoemd de situatie dat het einde van de termijn in het vertrekcentrum in zicht komt en er nog geen reispapieren zijn. Dan kan (een deel van) het gezin in vreemdelingenbewaring worden gesteld. Inbewaringstelling van gezinnen met minderjarige kinderen wordt altijd zoveel mogelijk voorkomen. Indien mogelijk worden de kinderen elders ondergebracht of blijven ze bij een van de ouders die niet in bewaring wordt gesteld. Het komt echter voor dat

⁷¹ *De Rekening*, p. 27-29.

⁷² Handelingen TK, 17 november 2004, 24-1447.

een ouder die in vreemdelingenbewaring worden gesteld, er op staat de kinderen bij zich te houden. Het kan ook zijn dat het gezin een nieuwe aanvraag indient. Dan kunnen de voorzieningen worden gestopt en kan het gezin op straat worden gezet. Dergelijke beslissingen wordt niet op het niveau van de LTG genomen. Al deze gevallen worden hogerop in de “vreemdelingenketen” voorgelegd.

Conclusies

Van de volgende bevindingen van *De Rekening* kan worden geconstateerd dat ze ook op Nijmegen van toepassing zijn.

De terugkeerfacilitering voorkomt niet dat veel asielzoekers “mob” gaan gedurende de eerste en tweede fase van het terugkeertraject of al voordat het traject is gestart.

Het buitenschuld criterium wordt zeer restrictief toegepast. Er zijn weliswaar slechts een paar landen die in het geheel niet meewerken aan terugkeer van onderdanen, maar ook asielzoekers uit die landen moeten zelf met bewijsmateriaal komen en zelf een aanvraag op grond van het buitenschuldbeleid indienen.

Gedurende het terugkeertraject toetst de IND ambtshalve op schrijnende omstandigheden, maar het aantal gevallen dat met een positief advies aan de minister wordt voorgelegd is niet groot. In het Nijmeegse project schrijnende gevallen werden wisselende ervaringen opgedaan met het voorleggen van zaken aan de IND en de minister. De minister zei eerder toe dat gemeenten ook in lopende zaken schrijnende omstandigheden naar voren kunnen brengen, maar in haar brief van oktober 2006 aan de burgemeester leek ze daar op terug te komen.

7. Hoe zijn de gevonden effecten te verklaren?

In dit hoofdstuk wordt onderzocht, hoe de in de voorgaande hoofdstukken beschreven effecten van Project Terugkeer en Project beëindiging leefgeldten ex-ama's te verklaren zijn. Daarbij verdient in het bijzonder het veelvuldig "mob gaan" van uitgeprocedeerden uit de doelgroepen van beide projecten aandacht. Welke problemen en dilemma's ervaren asielzoekers, hun hulpverleners (Vluchtelingenwerk, SNOV en Stichting Gast, rechtshulpverleners), de ketenpartners (IND, vreemdelingenpolitie, COA) en andere bij de uitvoering van het terugkeerbeleid betrokken actoren (IOM, Nidos)? In hoeverre zijn deze problemen en dilemma's terug te voeren op de vormgeving en uitvoering van het beleid?

Problemen en dilemma's

Voor de doelgroep van Project Terugkeer, per definitie mensen met een lange verblijfsduur in Nederland, is het psychologisch erg moeilijk om, na jaren van hopen op of procederen voor een verblijfsvergunning, de "knop om te zetten" en aan terugkeer naar het land van herkomst te gaan werken. Vaak is terugkeer onder landgenoten ook nauwelijks bespreekbaar, merken verschillende respondenten op. Het wordt door asielzoekers uit hetzelfde land bijna als verraad gezien als anderen zeggen te willen terugkeren; de landgenoten vrezen dat het hun kans op asiel ondergraaft. Hulpverleners van de doelgroep hebben vaak ook jarenlang gestreefd naar verblijfsvergunningen voor hun cliënten. Ook zij hebben er moeite mee om over terugkeer te spreken.

Een groot deel van de doelgroep blijft hopen op verblijfsaanvaarding. Project Terugkeer biedt deze groep nog een kleine kans op een verblijfsvergunning op grond van het buitenschuld criterium. Wie zich aan die strohalm vastklampt, moet echter wel meewerken aan zijn terugkeer, het hele traject doorlopen en een dossier opbouwen van zijn pogingen om reispapieren te verkrijgen, met als risico dat hij uiteindelijk toch in een vliegtuig naar het land van herkomst belandt. Hulpverleners raden het hun cliënten soms toch aan. Ze proberen hun cliënten bijvoorbeeld over de streep te trekken met het argument dat ze ook als ze een verblijfsvergunning krijgen hun identiteit moeten kunnen aantonen, of dat ze, mocht de ambassade onverhoopt snel een laissez-passer afgeven, altijd nog kunnen besluiten om dat niet aan de IND te melden. Niet iedereen is echter tot zo'n "geestelijke spagaat" in staat. En de hulpverleners willen ook geen valse hoop bij hun cliënten wekken. In de loop der tijd is duidelijk geworden dat de kans op een buitenschuldvergunning bijzonder klein is.

Een minderheid van de uitgeprocedeerden heeft het hele traject doorlopen. Vooral aan het eind van fase 1 is de uitval groot. Velen schrikken ervoor terug om naar het vertrekcentrum te gaan. Volgens een medewerker van het uitgeprocedeerdenteam van Vluchtelingenwerk zijn cliënten enerzijds bevreesd dat ze voor lange tijd in vreemdelingenbewaring belanden of dat de IND er toch in slaagt hen uit te zetten. Anderzijds vrezen ze vanuit het vertrekcentrum of de vreemdelingenbewaring uiteindelijk toch op straat te belanden – zonder verblijfsvergunning. Verschillende respondenten wijzen erop dat een relatief groot deel van de doelgroep in Nijmegen zelfstandig in een woning of bij familie woont. Voor hen is de overplaatsing naar een vertrekcentrum ingrijp-

pender dan voor asielzoekers die altijd in een AZC hebben gewoond. Vaak gaat het ook om gezinnen met kinderen. Tegelijkertijd zien juist deze gezinnen soms geen andere mogelijkheid dan naar het vertrekcentrum te gaan, om de praktische reden dat ze dan opvang houden. Bij een deel van de doelgroep spelen ook medische problemen. Dit geldt zeker voor degenen die in de noodopvang verblijven. Niet alleen terugkeer naar het herkomstland wordt hierdoor belemmerd; gezondheidsproblemen kunnen ook de deelname aan Project Terugkeer in de weg staan. Soms raadt ook de behandelend arts de verhuizing naar een vertrekcentrum af.

Als uitweg uit deze problemen en dilemma's besluiten velen "mob" te gaan of een nieuwe aanvraag in te dienen. De eerste weg wordt vooral bewandeld door jongeren en alleenstaanden en door uitgeprocedeerden die ook volgens (rechts)hulpverleners geen kans meer maken op een verblijfsvergunning. Gezinnen en uitgeprocedeerden voor wie hulpverleners nog wel perspectieven zien, dienen vaker een nieuwe aanvraag in.

De respondenten bij de ketenpartners uiten – op meer of minder expliciete wijze – vaak kritiek op (rechts)hulpverleners. Er is een categorie uitgeprocedeerden die leeft van de hoop; hulpverleners zouden die hoop niet moeten voeden, aldus een van deze respondenten. Deze respondenten benadrukken ook dat het niet altijd in het belang van de cliënt is om een nieuwe aanvraag in te dienen. Vaak zal immers het gevolg zijn dat de voorzieningen van de cliënt worden beëindigd.

Verschillende (rechts)hulpverleners noemen de beslissingen in asielzaken echter onvoorspelbaar. Cliënten van wie zij de kansen hoog inschatten krijgen lang niet altijd een positieve beschikking, maar het omgekeerde komt ook voor. Mede daarom vinden ze dat de cliënt echt zelf moet beslissen tot terugkeer. Hierbij spelen ook andere overwegingen een rol. Sommige hulpverleners zeggen aanvankelijk wel iets in Project Terugkeer te hebben gezien. Ze vonden het project er op papier niet slecht uitzien – vooral ook wegens de mogelijkheid van het alsnog in aanmerking komen voor een vergunning op grond van schrijnendheid of het buitenschuld criterium – maar de gewekte verwachtingen zijn volgens hen niet waargemaakt. Cliënten die zij het dringende advies gaven om wel naar het vertrekcentrum te gaan, zijn uiteindelijk toch op straat beland. Verder hebben de meeste hulpverleners destijds voor een generaal pardon gepleit. Ze waren teleurgesteld dat er alleen een beperkte pardonregeling kwam. En ze hebben de hoop of zelfs verwachting dat er na de verkiezingen van november 2006 alsnog een pardonregeling komt voor cliënten die al lang in Nederland verblijven. Ook daarom vinden ze dat cliënten zelf de beslissing moeten nemen.

Uit de interviews komt verder naar voren dat de ketenpartners enerzijds en uitgeprocedeerden en hun hulpverleners anderzijds verschillende definities van de situatie hanteren. Voor de IND en de vreemdelingenpolitie is de vraag of iemand kan terugkeren vooral een technische kwestie: kunnen de benodigde papieren worden verkregen? De betrokkenen zelf en hun hulpverleners hanteren een andere definitie. Kunnen terugkeren vereist ook dat men verwacht dat men zich na terugkeer veilig zal voelen en weer een bestaan zal kunnen opbouwen. Voor de IND is het een succes als iemand met een enkele reis vertrekt; voor ons is het pas een succes als iemand vrijwillig en met perspectief vertrekt, aldus een hulpverlener.

Wat voor problemen en dilemma's ondervinden de ketenpartners zelf bij de uitvoering van Project Terugkeer? Veel uitgeprocedeerden willen niet terug en/of vertellen onwaarheden – daar wen je aan, maar het contact kan soms ook heel intensief zijn en IND-medewerkers krijgen bijvoorbeeld ook wel eens met zelfmoordpogingen te maken, vertelt een leidinggevende respondent. We worden er niet vrolijk van als iemand in vreemdelingenbewaring belandt, merkt dezelfde respondent op. Een collega vertelt dat inbewaringstelling altijd het laatste middel is. In Gelderland-Zuid wordt het door de LTG niet veel gebruikt. Deze IND-casemanager en ook de vertegenwoordiger van de vreemdelingenpolitie in de LTG vertellen dat ze in de gesprekken die ze met uitgeprocedeerden voeren, de sfeer “zo rustig en zo reëel” mogelijk proberen te houden. Je maakt altijd vooraf een risico-inschatting, probeert zoveel mogelijk informatie over de betrokken persoon te verzamelen, vertelt de medewerker van de vreemdelingenpolitie (die in het vertrekgesprek aan het eind van fase 1 de beschikking over de overplaatsing naar het vertrekcentrum uitreikt). Je moet je er rekenschap van blijven geven dat je met mensen te maken hebt, en hoe ingrijpend het voor hen is als ze, na een langdurig verblijf hier, moeten vertrekken, aldus dezelfde respondent. Hij vertelt dat de LTG al vóór Project Terugkeer een bepaalde aanpak heeft ontwikkeld. Die houdt in dat de LTG de betrokken vreemdelingen goed informeert, ervoor zorgt dat ze weten wat wanneer gebeurt. Dankzij deze aanpak verlopen ontruiming – die sinds de omzetting van het AZC overigens nauwelijks meer voorkomen – meestal geruisloos. Als de respondent aankomt, hebben de betrokkenen de woonruimte meestal al verlaten.

Alle respondenten bij de IND en de vreemdelingenpolitie wijzen verder op de “politieke gevoeligheid” van het project. Die heeft van meet af aan een rol gespeeld. Momenteel (oktober 2006) merken de respondenten bijvoorbeeld ook de invloed van de naderende verkiezingen. Vorige week hadden we iemand die zei: ik wil best in vreemdelingenbewaring nu, vertelt een IND-medewerker. Het politiek gevoelige karakter van het project betekent dat er zeer zorgvuldig moet worden gewerkt. Dan is het extra vervelend als er verhalen in de media verschijnen die niet kloppen. In de media worden sommige casussen breed uitgemeten, maar nooit wordt het hele verhaal verteld, wordt in ieder interview opgemerkt. Enkele respondenten constateren dat ook de informatie die bij de voordrachten van schrijnende gevallen wordt aangeleverd niet altijd klopt.

Alle respondenten bij de ketenpartners constateren ook dat de politieke gevoeligheid extra groot is als het om gezinnen met kinderen gaat. Binnen de IND is daarom afgesproken dat allerlei beslissingen in deze zaken hogerop in de organisatie worden genomen. Gelukkig hebben we nog nooit een compleet gezin hoeven opsluiten, vertelt de medewerker van de vreemdelingenpolitie die lid is van de LTG. Hij licht toe dat het wel eens is overwogen en ook wel eens is aangekondigd. Ook is wel eens overwogen om alleen de vader in bewaring en de moeder en kinderen een dagelijkse meldplicht op te leggen. Maar gelukkig heeft de LTG ook dat nooit hoeven te doen, omdat de betrokkenen voordien al (met onbekende bestemming) waren vertrokken of een nieuwe aanvraag hadden ingediend of toch bereid waren naar het vertrekcentrum te gaan. Ook de IND-casemanager merkt op dat gezinnen in bewaring nemen “eigenlijk niet mogelijk” is. Daarom wordt met name bij gezinnen fase 2 (in het vertrekcentrum) nogal eens verlengd, en wordt uiteindelijk besloten tot ontruiming.

De aanpak van de LTG kan niet voorkomen dat de betrokken uitgeprocedeerden “mob gaan” of een nieuwe aanvraag indienen (en – afhankelijk van de fase waarin ze

dat doen – hun voorzieningen kwijtraken). Maar als ze dat doen, is dat hun eigen keuze, stellen de respondenten bij de IND en de vreemdelingenpolitie.

Belemmeringen voor wie wel wil terugkeren

Bij uitgeprocedeerden die wel terug willen keren, kunnen andere belemmeringen de daadwerkelijke terugkeer in de weg staan. De door IOM uitgevoerde Herintegratieregeling Project Terugkeer (HRPT) biedt de mogelijkheid om met een extra financiële bijdrage terug te keren. Een beperkt deel van de doelgroep wordt hierdoor over streep getrokken. Met name in Afrikaanse landen valt met een relatief beperkt bedrag wel iets te beginnen, is de ervaring van onder anderen de respondenten bij IOM. Er zijn echter ook gevallen waarin de bijdrage amper voldoende is om de terugkeer te realiseren. Een Chinese vrouw die met twee kinderen naar China wilde terugkeren (dit voorbeeld speelde niet in Nijmegen) moest bijna € 5.500 betalen om de kinderen daar ingeschreven te krijgen. De bijdrage van de overheid is een stuk lager. In dit geval lukte het de betrokken IOM-medewerker om een kerk bereid te vinden tot donatie van het resterende bedrag.

Wie uiteindelijk tot terugkeer heeft besloten, moet meestal nog reispapieren zien te verkrijgen. Dat kan door een gebrek aan medewerking van de ambassade van het herkomstland wel eens lastig of zelfs onmogelijk blijken te zijn. Over de vraag waar het probleem precies ligt, verschillen de respondenten van mening. Sommigen menen dat er maar weinig ambassades zijn die redelijk probleemloos laissez-passers afgeven. Anderen zijn het daar niet mee eens en stellen dat wie “echt” terug wil keren vrijwel altijd de vereiste papieren krijgt. Ook deze laatste respondenten erkennen dat er uitzonderingen zijn. Een paar herkomstlanden (Mauretanië wordt diverse keren genoemd) werken nooit mee en een groter aantal herkomstlanden werkt niet of nauwelijks mee aan de terugkeer van personen die tot een etnische minderheid behoren of een etnisch gemengd huwelijk hebben gesloten. Verder wordt over bijvoorbeeld de Angolese ambassade opgemerkt, dat deze wel meewerkt maar niet altijd even snel. De ene keer duurt het drie weken, de andere keer negen maanden, wij hebben daar geen invloed op, vertelt een van de respondenten bij de vreemdelingenpolitie. Volgens de respondenten bij IOM gaf de genoemde ambassade in het verleden maar een beperkt aantal laissez-passers af, zodat er een wachtlijst ontstond. Dit probleem zou ondertussen opgelost zijn.

Sommige uitgeprocedeerden hebben voor hun asielaanvraag een andere identiteit, nationaliteit en/of leeftijd opgegeven en moeten, om papieren te verkrijgen, alsnog met hun ware gegevens komen. Ook dat kan een (psychologische) barrière vormen. De respondenten bij IOM vertellen dat ze vaak eerst duidelijk moeten maken dat het voor IOM en ook voor de IND niet uitmaakt. Er zijn ook cliënten met hulpverleners die hen jarenlang hebben begeleid, die het moeilijk vinden om die hulpverleners na al die tijd een ander verhaal te vertellen.

Speciale problemen en dilemma's bij ex-ama's

In hoofdstuk 4 bleek dat ex-ama's vaak – waarschijnlijk zelfs vaker dan andere uitgeprocedeerde asielzoekers – “mob gaan”. Bijna alle respondenten die met ama's en ex-ama's te maken hebben, constateren dat het lastig is om een vertrouwensband met hen op te bouwen. In de interviews wordt herhaaldelijk opgemerkt dat deze jongeren hun “eigen agenda” hebben. Tegelijkertijd zouden velen een weinig actieve instelling hebben. De respondent bij Nidos vertelt over een jongen van wie het leefgeld een week geleden werd beëindigd en die nog steeds niet weet wat hij moet doen. Zijn voogd heeft hem de afgelopen twee, drie jaar steeds voorgehouden dat hij moet nadenken over zijn toekomst, maar hij heeft het er op aan laten komen.

Over de oude-wetters onder de ex-ama's wordt verder opgemerkt dat ze zich moeilijk kunnen voorstellen dat het ditmaal wel echt ophoudt. Ze horen al jaren dat ze niet in Nederland kunnen blijven en menen dat het ook deze keer niet zo'n vaart zal lopen. De nieuwe-wetters zijn volgens de Nidos-medewerker beter voorbereid. Zij horen “vanaf dag 1” hoe de procedure in elkaar zit. Deze medewerker kan zich wel vinden in het huidige beleid, maar voor de oude-wetters komt het jaren te laat. Als je kijkt naar hoe lang deze jongeren hier al zijn, kun je het puur humanitair gezien eigenlijk niet maken om hen nu nog terug te sturen, meent deze respondent.

Bij nieuwe-wetters leidt de veel kortere duur van het traject soms tot schrijnende situaties. Volgens de respondent bij Nidos is er meestal nog geen laissez-passer als de voorzieningen van deze jongeren worden beëindigd. De redenering van de IND zou dan zijn dat ze eerder met de aanvraag hadden moeten beginnen.

De respondenten bij de IND en de vreemdelingenpolitie merken eveneens dat ex-ama's soms tamelijk gelaten reageren. Soms krijg je te horen: moest ik hiervoor nu helemaal uit Scheveningen overkomen, vertelt een van deze respondenten. (Alle respondenten bij de ketenpartners merkten op dat ex-ama's soms niet op het bij Nidos bekende adres blijken te wonen.) Een andere respondent meent dat de reacties van ex-ama's niet echt verschillen van die van andere asielzoekers die lang in Nederland hebben verbleven. Het is wel zo dat ex-ama's een belangrijke periode van hun leven, waarin ze niet alleen lichamelijk maar ook geestelijk zijn gegroeid, in Nederland hebben doorgebracht, vertelt deze IND-medewerker. Daar komt volgens haar bij dat de oude-wetters eigenlijk nooit zijn aangesproken over zelfstandig vertrek. Ze zijn eigenlijk vanaf het begin in de watten gelegd: konden hier studeren, een beroepsopleiding volgen en soms ook werkervaring opdoen. Als je dan met hen probeert te praten over terugkeer, willen ze wel heel graag eerst nog hun studie afmaken en allerlei andere zaken regelen. Maar dat zie je ook bij andere asielzoekers die hier lang hebben gewoond, en zeker bij gezinnen met kinderen. Ook voor hen is het heel confronterend als er over zelfstandige terugkeer wordt gesproken, aldus deze medewerker. Zij en haar collega's benadrukken dat de kracht van Project Terugkeer (we hebben bij de IND alleen gesproken met medewerkers die bij de uitvoering van dit project betrokken zijn) is, dat er heel directe lijnen naar de andere ketenpartners zijn en dat IND, COA en vreemdelingenpolitie samen een strategie vaststellen voor ieder individueel dossier. Als er afspraken zijn gemaakt, kan de jongere daar de volgende week of nog dezelfde week door een andere ketenpartner aan worden herinnerd. Nu het project wat langer loopt is het voor de groep die nog in het project moet instromen ook duidelijk dat er daadwerkelijk iets

gebeurt. De reacties zijn minder gelaten dan in het begin, merkt een IND-medewerker op.

De voorzitter van het Ama-Platform Nijmegen, ten slotte, benadrukt dat ama's te veel als asielzoekers en te weinig als voogdijkinderen worden gezien. Er zou meer dan nu het geval is naar moeten worden gestreefd om ama's vóór hun achttiende verjaardag met hun ouders te herenigen. Daarmee zouden veel problemen worden voorkomen.

De vormgeving en uitvoering van het beleid

In hoeverre zijn de hierboven beschreven problemen en dilemma's terug te voeren op de vormgeving en uitvoering van het beleid? In de beschrijving hierboven viel al te lezen dat de meeste hulpverleners kritiek hebben op zowel de vormgeving als de uitvoering van het beleid. Volgens hen had beter voor een generaal pardon kunnen worden gekozen. Afgezien daarvan zijn ze teleurgesteld over de wijze waarop het buitenschuldbeleid en de toetsing op schrijnendheid worden uitgevoerd. Hierboven bleek ook al dat de respondenten bij de IND en de vreemdelingenpolitie tevreden zijn over de samenwerking tussen de ketenpartners en de "projectmatige" aanpak van individuele dossiers in Project Terugkeer. Hieronder gaan we in op enkele andere punten die in de interviews met verschillende categorieën respondenten naar voren kwamen.

In beide projecten (Project Terugkeer en Project beëindiging leefgeld ex-ama's) is het de bedoeling om uitgeprocedeerde asielzoekers tot terugkeer te bewegen. Als dat niet lukt, worden de voorzieningen van de betrokken asielzoekers beëindigd. Over de effectiviteit van dit instrument verschillen de respondenten van mening. De respondenten bij de ketenpartners benadrukken dat het terugkeerbeleid consequent dient te zijn. Afgewezen asielzoekers dienen een eenduidige boodschap te horen te krijgen. Een van de respondenten bij de vreemdelingenpolitie vertelt dat hij in Project Terugkeer wel eens mensen terugziet met wie hij jaren geleden ook al eens terugkeergesprekken heeft gevoerd. Het komt de geloofwaardigheid ten goede dat de ketenpartners nu heel duidelijk kunnen aangeven wat de consequenties zijn als iemand niet meewerkt. De verantwoordelijkheid wordt nu in ieder geval bij de betrokkenen zelf gelegd.

Ook door sommige hulpverleners wordt erkend dat zonder druk bijna niemand terug zou keren. Zij wijzen er echter ook op dat de leefomstandigheden van uitgeprocedeerden die geen aanspraak meer hebben op reguliere opvang, het werken aan terugkeer in de weg kunnen staan. Wie van het ene naar het andere adres trekt en nauwelijks leefgeld heeft, is noch praktisch noch psychisch in staat om zijn zelfstandige terugkeer te organiseren. Dit is ook een van de ideeën achter het recentelijk gestarte Project Perspectief voor (ex-)ama's. De respondenten van het ROC-project "Terug naar je toekomst" vertellen dat, wanneer het leefgeld stopt, de deelnemer ook met de opleiding moet stoppen, ook als de terugkeer nog niet realiseerbaar is. De betrokken ex-ama zit dan alleen maar af te wachten. Er is in Nijmegen wel een afspraak tussen het Ama-Platform en de LTG dat ex-ama's die tijdig aan een opleiding zijn begonnen, in de gelegenheid worden gesteld die af te maken (zie hoofdstuk 4). In de praktijk blijken alleen jongeren die hun zaakjes goed voor elkaar hebben hier iets aan te hebben – onder de deelnemers aan het project zijn die echter dun gezaaid.

In beide projecten (Project Terugkeer en Project beëindiging leefgeld) wordt met termijnen gewerkt. De geïnterviewde hulpverleners vinden die termijnen te kort. De termijn van acht – of in bepaalde gevallen vier – weken in de reguliere opvanglocatie zou ook voor asielzoekers die wel meewerken te kort zijn om de terugkeer te regelen. Bij asielzoekers die twijfelen of die niet terug willen keren gaat de knop ook niet in een paar weken om. De respondenten bij IOM merken hierover op dat de termijnen soms wel kunnen helpen “om het kwartje te laten vallen” – bijvoorbeeld bij Angolezen, voor wie terugkeer de laatste jaren meer bespreekbaar is geworden.⁷³ Er zijn echter ook gevallen waarin de IOM-medewerkers graag meer tijd zouden willen hebben – al zou daar waarschijnlijk weer misbruik van worden gebruikt, want de cliënt is meestal toch geneigd om pas op het laatste moment te beginnen. De respondenten bij de IND en de vreemdelingenpolitie merken op dat de asielzoeker al voordat de termijn van acht weken ingaat op de hoogte is en zelf al de nodige stappen kan nemen om zijn terugkeer te regelen (zie ook hoofdstuk 6). Volgens deze respondenten gaat de LTG bovendien soepel met de termijnen om. Vooral in fase 0 is er de mogelijkheid om te verlengen. De LTG heeft – via het COA – in deze fase al contact met de betrokken asielzoeker. Als de asielzoeker dan aangeeft dat hij al aan zijn terugkeer werkt maar meer tijd nodig heeft, dan gaan we daar soepel mee om – al duurt het twee maanden langer, aldus de medewerker van de vreemdelingenpolitie.

De respondenten bij de ketenpartners zijn het ook niet eens met de kritiek van hulpverleners dat in het project geen “maatwerk” wordt geleverd. De uitvoerders proberen dat wel degelijk. COA en IND willen in de vertrek- en monitorgesprekken zoveel mogelijk belemmeringen voor zelfstandige terugkeer wegnemen, maar zijn daarbij afhankelijk van wat de betrokken asielzoeker zelf vraagt of vertelt. Vaak laat die niet het achterste van zijn tong zien, aldus een IND-medewerker. Een collega vertelt dat het bijvoorbeeld wel eens is voorgekomen dat iemand gereedschap wilde meenemen. De LTG probeert dat dan te regelen. Dit soort vragen komt echter weinig voor, aldus de IND-casemanager.

Enkele respondenten die niet werkzaam zijn bij de ketenpartners maar wel aan terugkeerbegeleiding doen, vinden dat er te weinig aan “monitoring” in het land van herkomst wordt gedaan. De terugkeer van (ex-)ama’s zou meer verantwoord zijn als ze na hun terugkeer zouden worden gevolgd, stelt een respondent die zelf een klein project heeft opgezet waarin ama’s en ex-ama’s tijdens én na hun terugkeer worden begeleid. Van de overheid gaat op dit punt geen enkel initiatief uit – die redeneert dat wie alleen is gekomen ook alleen kan terugkeren, constateert deze respondent. De respondenten bij IOM vertellen dat cliënten wel eens vragen of IOM garant kan staan voor hun veiligheid. Vaak is die vraag wel begrijpelijk, bijvoorbeeld bij mensen uit Irak of Soedan, maar IOM kan er niets mee. IOM kan alleen luchthavenassistentie aanbieden. Dat houdt niet meer in dan dat er bij aankomst op de luchthaven in het land van herkomst iemand aanwezig is die de terugkeerder behulpzaam kan zijn en die eventuele ongeregelde zaken kan melden.

⁷³ Vergelijk Knoben, F., *Een 'nieuw' bestaan in het land van herkomst? Een onderzoek onder uitgediende asielzoekers in Nederland* (Nijmegen: CIDIN 2006). In dit onderzoek werd met betrekking tot (ex-)ama’s uit Angola geconstateerd dat de keuze om terug te keren voor hen gemakkelijker wordt omdat steeds meer landgenoten terugkeren en omdat ze tot terugkeer verplicht worden door een overheidsbesluit. Velen zouden gebleven zijn omdat ze hun “achterban” niet teleur wilden stellen.

In de interviews met (rechts)hulpverleners kwam vaak een zekere frustratie over de organisatie van de uitvoering van het beleid naar voren. Asielzoekers en hun hulpverleners krijgen met steeds weer andere medewerkers en afdelingen binnen de IND te maken. Soms lijken de IND-ambtenaren met wie men contact heeft “mee te denken”, maar levert dat uiteindelijk niets op. Een hulpverlener vertelt dat een van zijn cliënten te oud, broos en ziek was om het terugkeertraject te doorlopen. Dit oordeel leek te worden gedeeld door de IND-medewerker met wie hij in het kader van Project Terugkeer contact had. Deze schakelde Bureau Medische Advisering (BMA) van de IND in. Na veel vijven en zessen was dit bureau bereid om naar de cliënt toe te komen voor een medisch onderzoek. Daar kwam uit dat de cliënt volgens BMA onder begeleiding naar huis kon reizen; in zijn land van herkomst zouden ook behandel mogelijkheden zijn. Om te voorkomen dat de cliënt toch naar een vertrekcentrum zou moeten, startte de hulpverlener maar weer een nieuwe procedure. Verschillende andere respondenten zeggen eveneens de indruk te hebben dat beslissingen in het kader van de toetsing op schrijnendheid van de ene naar de andere ambtenaar of afdeling worden doorgeschoven. Uit de interviews bij de IND bleek inderdaad dat veel zaken hogerop in de organisatie of de “vreemdelingenketen” moeten worden voorgelegd.

Een andere frustratie van (rechts)hulpverleners betreft de eigen logica van het vreemdelingenrecht. Daarbij wordt onder meer op de strikte scheiding tussen de asielprocedure en de reguliere procedure gewezen. In de asielprocedure wordt alleen naar de situatie in het herkomstland gekeken, en niet naar bijvoorbeeld medische problemen. In de reguliere procedure (voor toelating op bijvoorbeeld medische gronden) wordt geen rekening gehouden met het asielverhaal van de betrokkene. Deze strikte scheiding wordt volgens een rechtshulpverlener niet doorbroken in de toets op schrijnendheid, terwijl het idee achter die toets juist was dat diverse aspecten in hun onderlinge samenhang zouden worden bekeken. Ook wordt gewezen op de mvv-vereiste. Die wordt aan asielzoekers niet tegengeworpen, echter wel aan aanvragers die in hun asielprocedure zijn uitgeprocedeerd. Wie aan alle andere vereisten voor toelating voor bijvoorbeeld gezinsvorming voldoet, moet dus toch eerst terug naar het land van herkomst om een mvv-aanvraag in te dienen en de beslissing op die aanvraag af te wachten. Zeker als de betrokkene hier al kinderen heeft is het dilemma groot.

Conclusies

De oorspronkelijke doelstelling van Project Terugkeer – het bevorderen van de daadwerkelijke terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers die lang in Nederland hebben verbleven – is slechts in beperkte mate gerealiseerd. Dat is terug te voeren op een combinatie van factoren. Van de doelgroep van het project wordt verwacht dat die alsnog – na een lang verblijf in Nederland – voor terugkeer kiest. Waarschijnlijk is de keuze van afgewezen asielzoekers om terug te keren hoe dan ook slechts in beperkte mate te beïnvloeden door beleid. In eerder onderzoek naar het terugkeerbeleid werd geconstateerd dat de keuze van afgewezen asielzoekers om terug te keren naar het land van herkomst en Nederland te verlaten, voornamelijk wordt bepaald door hun perceptie

van de veiligheids- en sociaal-economische situatie in het land van herkomst. Die perceptie is nauwelijks te beïnvloeden door de instrumenten van het terugkeerbeleid.⁷⁴

De oorspronkelijke doelstelling was dus weinig realistisch. Daar komen andere factoren bij. Enerzijds is er nauwelijks of geen draagvlak voor het project bij hulpverleners en belangenbehartigers van de doelgroep. Bij het begin van het project waren sommigen nog wel bereid om het project het voordeel van de twijfel te geven. Hun verwachtingen van het buitenschuldbeleid en de toetsing op schrijnendheid werden echter niet waargemaakt. Gedurende de looptijd van het project is het vertrouwen dus nog verder afgenomen. Anderzijds lijkt er bij de uitvoeringsorganisaties sprake van een vorm van doelverschuiving: als een groot deel van de doelgroep niet aantoonbaar uit Nederland is vertrokken, is dat jammer – maar het project is toch geslaagd, omdat de voorzieningen van deze groep op een goed georganiseerde manier zijn beëindigd en hun dossiers zijn afgesloten.

⁷⁴ *Evaluatie Vreemdelingenwet 2000. Terugkeerbeleid en operationeel vreemdelingtoezicht* (Mepel: Boom Juridische Uitgevers 2004). In dit onderzoek werden deskundigen geraadpleegd die op meer of minder directe wijze bij (de uitvoering van) het terugkeerbeleid betrokken waren. Zij waren werkzaam bij onder meer de IND, het COA, IOM, Vluchtelingenwerk en in de advocatuur.

Bijlage 1: Lijst van afkortingen en instanties

ama	alleenstaande minderjarige asielzoeker
amv	alleenstaande minderjarige vreemdeling
amv-status	ama's van wie de asielaanvraag is afgewezen kunnen wegens minderjarigheid en het ontbreken van adequate opvang in het land van herkomst een amv-status krijgen; deze verblijfsvergunning vervalt op hun achttiende verjaardag
AZC	asielzoekerscentrum
COA	Centraal Orgaan opvang asielzoekers
ex-ama	jongvolwassene die als alleenstaande minderjarige asielzoeker naar Nederland kwam, maar inmiddels meerderjarig is
G4	samenwerkingsverband van de grootste vier gemeenten van Nederland: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht
GBA	gemeentelijke basisadministratie
HBV	jeugdzorginstelling die ama's in (onder meer) Nijmegen huisvest en begeleidt
HRPT	Herintegratie Regeling Project Terugkeer
IOM	Internationale Organisatie voor Migratie
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
KCO	kleinschalige centrale opvang
LOGO	Landelijk Overleg Gemeentebesturen Opvang en Terugkeerbeleid
LTG	Lokale Taakgroep, bestaande uit medewerkers van IND, COA en vreemdelingenpolitie, die het terugkeerbeleid op lokaal niveau uitvoert
Nidos	voogdij-instelling voor alleenstaande, minderjarige vluchtelingen en asielzoekers
PLEXA	Project beëindiging leefgeld en ex-ama's
REAN	Return and Emigration of Aliens from the Netherlands, een programma dat wordt uitgevoerd door de IOM met als doel de zelfstandige terugkeer van asielzoekers te faciliteren.
RITT	Regionaal Integraal Terugkeerteam, bestaande uit leidinggevende medewerkers van IND, COA en vreemdelingenpolitie
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
V&NZG	Stichting Vluchtelingen & Nieuwkomers Zuid-Gelderland
Zorgwet-vvtv	Wet gemeentelijke zorg voor houders van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf; vervallen met de inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet 2000
ZZA	Zelfzorgarrangement

Bijlage 2: Instanties en organisaties die meewerkten aan het onderzoek

Ama-Platform Nijmegen
COA (cluster Gelderland)
Gemeente Nijmegen
GGD (Regionaal Koppelingsfonds)
HBV
IND (kantoor Den Bosch, Unit Project Terugkeer)
IOM
Nidos
Politie Gelderland-Zuid (vreemdelingenrecherche, wijkteam Centrum, wijkteam Oud-Oost, prostitutie-controleteam)
ROC Nijmegen (Project "Terug naar je toekomst")
SNOV
Stichting Gast
Stichting Rechtsbijstand Asielzoekers
Stichting Vluchtelingen & Nieuwkomers Zuid-Gelderland (uitgeprocedeerdenteam, ex-ama-team, team-AZC)

Bij bovengenoemde organisaties zijn in totaal 31 personen geïnterviewd. Daarnaast zijn vergaderingen van het Nijmeegs Daklozen Overleg en het Zorgnetwerk Nijmegen en een door het Ama-Platform Nijmegen georganiseerde bijeenkomst bijgewoond. Ook zijn diverse organisaties en personen (waaronder enkele algemene hulpverleningsinstellingen en enkele advocaten) telefonisch of schriftelijk benaderd met een kort vragenlijstje.

Literatuur

Blaak, M., D. Engelhard, F. de Frenne & M. Sproet, *De smaak van noedelsoep. Begeleiding van Chinese ama's in opvang en onderwijs*. Utrecht: Pharos 2004.

Doornbos, N., *De papieren asielzoeker. Institutionele communicatie in de asielprocedure*. Nijmegen: GNI 2003.

Engbersen, G., R. Staring, J. van der Leun e.a., *Illegale vreemdelingen in Nederland. Omvang, overkomst, verblijf en uitzetting*. Rotterdam: RISBO 2002.

Evaluatie Vreemdelingenwet 2000. Terugkeerbeleid en operationeel vreemdelingtoezicht. Meppel: Boom Juridische Uitgevers 2004.

Hoogenboezem, G., & E. Bransen, *Problematisch harddruggebruik door illegalen, asielzoekers en vluchtelingen. Een verkenning met behulp van "Rapid Assessment and response"*. Utrecht: Trimbos Instituut 2005.

Knoben, F., *Een 'nieuw' bestaan in het land van herkomst? Een onderzoek onder uitgeprocedeerde asielzoekers in Nederland*. Nijmegen: CIDIN 2006.

LOGO, *De Rekening. De praktijk van het opvang- en terugkeerbeleid*. Groningen: LOGO 2005.