



---

# Experiment Perspectief Aanpak Voormalig Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen

## Analyse van de Resultaten

### Eindverslag

Utrecht  
Juni 2011

---









# Experiment Perspectief Aanpak Voormalig Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen

Analyse van de Resultaten

J-P. C. Grund, J. J. Breeksema, R. Braam, D. de Bruin

## Colofon

Grund, J-P.C., Breeksema, J.J., Braam, R., De Bruin, D. (2011) Experiment Perspectief Aanpak Voormalig Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen. Analyse van de Resultaten. Utrecht: CVO.

© 2011 WODC

In opdracht van WODC / Ministerie van Veiligheid en Justitie

Begeleidingscommissie:

- Prof. dr. D.J. Korf, Universiteit van Amsterdam, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Bonger Instituut voor Criminologie
- W.J. de Jong, Bureau Astrapia, landelijk projectcoördinator Experiment Perspectief
- J. Hoogendoorn, plv. afdelingshoofd Asiel, Opvang en Terugkeer, Directie Migratiebeleid, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Mr. L.A. Schriever, senior beleidsmedewerker Afdeling Werk en Inkomen, Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)
- Dr. F.W. Beijaard, senior wetenschappelijk medewerker Afdeling Externe Wetenschappelijke Betrekkingen, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum (WODC), Ministerie van Veiligheid en Justitie

Onderzoeksrapporten zijn te bestellen bij

CVO

Montalbaendreef 2

3562LC Utrecht

Tel +31 (0)30 238 1495

Email [cvo-info@drugresearch.nl](mailto:cvo-info@drugresearch.nl)

Web [www.drugresearch.nl](http://www.drugresearch.nl)

## Dankwoord

Op deze plaats willen we allereerst de coördinatoren en medewerkers van de steunpunten Perspectief bedanken voor hun medewerking aan het onderzoek, evenals de bij de steunpunten betrokken gemeentelijke beleidsmedewerkers. Niet alleen hebben zij zichzelf blootgesteld aan ons nieuwsgierige buitenstaanders, en meegewerkt aan de lange en intensieve interviews, ook hebben de steunpunten veel tijd gestoken in het aanleveren van cijfermatige gegevens over de deelnemers en hun begeleiding. Speciale dank gaat uit naar de medewerkers en ambtenaren die betrokken zijn bij de steunpunten in Utrecht, Enschede & Hengelo en Groningen, Leeuwarden & Drachten. Zij hebben in de pilotfase van het onderzoek een belangrijke rol gespeeld bij het ontwerpen van de onderzoeksinstrumenten en zijn meerdere malen door ons bezocht—iedere keer weer waren wij welkom. Speciale dank gaat ook uit naar Hella de Jong van bureau Astrapia, de coördinatrice en aanjager van het landelijk experiment. Haar nuchtere inzichten en gedetailleerde kennis van het experiment heeft zij zonder voorbehoud met ons gedeeld, wat aanzienlijk heeft bijgedragen aan een snelle start van het onderzoek.

Ook willen we hier René Roodzant, Yvette Bossink (beiden DT&V), Marcel Kappenberg en Yvonne Maassen (beiden IND) bedanken voor hun openhartige medewerking aan de interviews, evenals de betrokken DT&V en IND ambtenaren voor het invullen van de vragenlijst over hun samenwerking met de individuele steunpunten. Onze dank gaat verder uit naar Guus Kramer en Jasper Hoogendoorn van de Directie Migratiebeleid (DMB) in Den Haag, voor hun inzichten in de positie van BZK met betrekking tot het experiment Perspectief en hun suggesties voor het onderzoek. Angelique Bleijie en vooral Bart Kraaijeveld van dezelfde dienst worden bedankt voor het aanleveren van de registratiedata en het beantwoorden van onze vele emails en telefoontjes daarover.

Niet in de laatste plaats zijn wij dank verschuldigd aan de leden van de begeleidingscommissie voor hun bijdrage aan de totstandkoming van dit onderzoek.





# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b> .....	<b>xi</b>
<b>Lijst met afkortingen en organisaties</b> .....	<b>xix</b>
<b>1 Inleiding</b> .....	<b>1</b>
1.1 Aanleiding tot het onderzoek.....	1
1.1.1 <i>Beschrijving</i> .....	1
1.1.2 <i>Motie</i> .....	2
1.1.3 <i>De ‘Utrechtse’ aanpak</i> .....	2
1.1.4 <i>Onderzoek</i> .....	3
1.2 Probleemstelling .....	3
1.3 De onderzoeksopzet .....	3
1.4 De onderzoeksvragen .....	4
1.5 Leeswijzer .....	5
<b>2 Onderzoeksmethoden</b> .....	<b>7</b>
2.1 Koppeling onderzoeksvragen en onderzoeksmethoden .....	7
2.2 Verloop van het vooronderzoek .....	9
2.3 Dataverzameling .....	9
2.3.1 <i>Interviews vertegenwoordigers van alle steunpunten Perspectief (n=20)</i> .....	9
2.3.2 <i>Interviews beleidsambtenaren van aan Perspectief deelnemende gemeenten (n=19)</i> ..	10
2.3.3 <i>Lokale registraties ex-AMV’s (Steunpunten)</i> .....	10
2.3.4 <i>Landelijke registraties ex-AMV’s (DMB/IND)</i> .....	11
2.3.5 <i>Korte vragenlijst lokale regievoerders over ‘samenwerking met Perspectief projecten’</i> .....	11
2.3.6 <i>Interviews met andere belanghebbenden (n=4)</i> .....	12
2.3.7 <i>Beleidsdocumenten, werkdocumenten en handleidingen van steunpunten</i> .....	12
2.4 Analyse.....	12
2.4.1 <i>Kwalitatieve analyse en operationalisering van de onafhankelijke variabelen</i> .....	12
2.4.2 <i>Controle op de koppeling van registratiebronnen</i> .....	13
2.4.3 <i>Statistische analyses</i> .....	15
2.5 Reikwijdte en beperkingen van de studie.....	17
<b>Deel B: Resultaten</b> .....	<b>19</b>
<b>3 De Perspectief aanpak: organisatorisch spectrum</b> .....	<b>19</b>
3.1 Overeenkomsten en verschillen in de organisatie van lokale steunpunten Perspectief .....	19

3.1.1	<i>Doelen steunpunten en gemeenten</i>	19
3.1.2	<i>Realisatie opzet Steunpunten</i>	20
3.1.3	<i>Inrichting en faciliteiten van de steunpunten Perspectief</i>	20
3.2	<b>De actoren en hun rol in de gemeentelijke aanpak Perspectief</b>	22
3.2.1	<i>Uitvoerders van de steunpunten</i>	22
3.2.2	<i>Aantal en werkvolume medewerkers</i>	23
3.2.3	<i>Functies en expertise medewerkers</i>	25
3.2.4	<i>Rol van de gemeente bij de steunpunten</i>	26
3.3	<b>De samenwerking tussen de steunpunten Perspectief en de overige ketenpartners</b>	27
3.3.1	<i>IND</i>	27
3.3.2	<i>DT&amp;V</i>	27
3.3.3	<i>Vreemdelingenpolitie</i>	28
3.3.4	<i>IOM</i>	29
3.3.5	<i>Overige (keten)partners</i>	30
3.4	<b>Knelpunten in de keten</b>	30
3.4.1	<i>Knelpunten in de samenwerking met de IND</i>	30
3.4.2	<i>Knelpunten in de samenwerking met de DT&amp;V</i>	31
3.4.3	<i>Knelpunten met de Vreemdelingenpolitie</i>	34
3.4.4	<i>Knelpunten met de IOM</i>	34
3.4.5	<i>Knelpunten met externe partners</i>	34
3.5	<b>Resumé</b>	35
<b>4</b>	<b>De deelnemers aan het experiment Perspectief: voormalig Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen</b>	<b>37</b>
4.1	<b>Registratiegegevens ex-AMV's van steunpunten en DMB</b>	<b>37</b>
4.2	<b>Demografische kenmerken en gezondheid van de deelnemende ex-AMV's</b>	<b>37</b>
4.2.1	<i>Sekse &amp; leeftijd</i>	37
4.2.2	<i>Landen van herkomst</i>	38
4.2.3	<i>Herkomstland naar sekse en leeftijd</i>	39
4.2.4	<i>Ex-AMV's met kinderen</i>	40
4.2.5	<i>Lichamelijke &amp; mentale gezondheid</i>	40
4.3	<b>Samenstelling deelnemers naar steunpunt</b>	<b>41</b>
4.3.1	<i>Sekse en leeftijd van de ex-AMV naar steunpunt</i>	41
4.3.2	<i>Land van herkomst van de ex-AMV naar steunpunt</i>	42
4.3.3	<i>Lichamelijke en psychiatrische problemen van de ex-AMV naar steunpunt</i>	42

4.4	Asielachtergrond deelnemende ex-AMV's.....	43
4.4.1	<i>Voor het eerst bekend in Nederland</i> .....	43
4.4.2	<i>Leeftijd waarop men bekend werd in Nederland (n=692)</i> .....	44
4.4.3	<i>Verblijfsduur in Nederland bij instroom in Perspectief</i> .....	46
4.5	Asielaanvragen.....	47
4.5.1	<i>Eerste asielaanvraag</i> .....	47
4.5.2	<i>Tijdsduur tussen asielaanvraag en de beslissing</i> .....	48
4.5.3	<i>Beroep aantekenen</i> .....	48
4.5.4	<i>Vrijheid Beperkende Maatregelen</i> .....	50
4.5.5	<i>Buiten schuld procedure</i> .....	52
4.5.6	<i>Aanvragen verblijfsvergunning regulier</i> .....	52
4.5.7	<i>Eerdere aanzetten tot terugkeer naar land van herkomst</i> .....	52
4.6	Resumé .....	52
<b>5</b>	<b>De Perspectief aanpak: een methodische regenboog</b> .....	<b>55</b>
5.1	Initiatief tot en bereik van ex-AMV's door de Perspectief steunpunten .....	55
5.1.1	<i>Aanmelden en cliënt worden bij het steunpunt</i> .....	55
5.1.2	<i>Toetsing voor opname in het project</i> .....	56
5.1.3	<i>Criteria voor toelating</i> .....	56
5.1.4	<i>Maximum aantal cliënten</i> .....	57
5.1.5	<i>Criteria voor uitsluiting</i> .....	58
5.2	De begeleiding van ex-AMV's bij de steunpunten Perspectief.....	59
5.2.1	<i>Individuele begeleiding</i> .....	59
5.2.2	<i>Doelen in gesprekken</i> .....	59
5.2.3	<i>De rol van de huiskamer</i> .....	60
5.2.4	<i>De huiskamer als netwerkgelegenheid</i> .....	60
5.2.5	<i>Studie, stage en andere activiteiten</i> .....	61
5.2.6	<i>Verstrekking van leefgeld en hulp bij huisvesting</i> .....	62
5.3	Rol vertrouwenspersoon ex-AMV in/bij de begeleiding .....	64
5.4	Winnen van vertrouwen van ex-AMV's.....	64
5.5	Werken aan terugkeer of verblijf: trajectplannen en contracten.....	67
5.6	Gevolgde traject.....	71
5.7	Duur en intensiteit van de begeleiding .....	72
5.7.1	<i>Instroom</i> .....	73
5.7.2	<i>Uitstroom</i> .....	73

5.7.3	<i>Duur begeleiding</i> .....	74
5.7.4	<i>Aantal cliëntcontacten per maand</i> .....	77
5.8	Beëindiging Perspectief-traject individuele ex-AMV's .....	78
5.9	Vastlopende dossiers .....	79
5.10	Overeenkomsten en verschillen in de werkwijze steunpunten.....	80
5.11	Resumé .....	82
<b>6</b>	<b>De Perspectief aanpak: Resultaten</b> .....	<b>85</b>
6.1	Doelen en resultaten van Perspectief .....	85
6.2	De resultaten .....	86
6.2.1	<i>Verblijfsvergunning</i> .....	87
6.2.2	<i>Terugkeer naar land van herkomst</i> .....	88
6.2.3	<i>Met onbekende bestemming vertrokken</i> .....	89
6.2.4	<i>Doormigratie</i> .....	90
6.2.5	<i>Overige uitkomsten</i> .....	91
6.2.6	<i>In begeleiding</i> .....	91
6.3	Resumé .....	92
<b>7</b>	<b>Relatie tussen organisatievormen, werkwijze &amp; kenmerken van ex-AMV's en de behaalde resultaten</b> .....	<b>95</b>
7.1	Verblijfsvergunning .....	96
7.1.1	<i>Organisatie</i> .....	96
7.1.2	<i>Samenwerking</i> .....	96
7.1.3	<i>Werkwijze</i> .....	96
7.1.4	<i>Contracten en trajecten</i> .....	97
7.1.5	<i>Huiskamer</i> .....	97
7.1.6	<i>Demografie</i> .....	97
7.1.7	<i>Asielachtergrond</i> .....	97
7.1.8	<i>Totaal: kenmerken steunpunten (organisatie en werkwijze)</i> .....	98
7.1.9	<i>Totaal: kenmerken ex-AMV's (demografie en asielachtergrond)</i> .....	98
7.2	Terugkeer .....	99
7.2.1	<i>Organisatie</i> .....	99
7.2.2	<i>Samenwerking</i> .....	99
7.2.3	<i>Werkwijze</i> .....	99
7.2.4	<i>Contracten en trajecten</i> .....	99
7.2.5	<i>Huiskamer</i> .....	99

7.2.6	<i>Demografie</i> .....	99
7.2.7	<i>Asielachtergrond</i> .....	100
7.2.8	<i>Totaal: kenmerken steunpunten (organisatie en werkwijze)</i> .....	100
7.2.9	<i>Totaal: kenmerken ex-AMV's (demografie en asielachtergrond)</i> .....	100
7.3	<b>MOB</b> .....	101
7.3.1	<i>Organisatie</i> .....	101
7.3.2	<i>Samenwerking</i> .....	102
7.3.3	<i>Werkwijze</i> .....	102
7.3.4	<i>Contracten en trajecten</i> .....	102
7.3.5	<i>Huiskamer</i> .....	102
7.3.6	<i>Demografie</i> .....	102
7.3.7	<i>Asielachtergrond</i> .....	103
7.3.8	<i>Totaal: kenmerken steunpunten (organisatie en werkwijze)</i> .....	103
7.3.9	<i>Totaal: kenmerken ex-AMV's (demografie en asielachtergrond)</i> .....	103
7.4	<b>In begeleiding</b> .....	104
7.4.1	<i>Organisatievormen</i> .....	105
7.4.2	<i>Samenwerking</i> .....	105
7.4.3	<i>Werkwijze</i> .....	105
7.4.4	<i>Contracten en trajecten</i> .....	106
7.4.5	<i>Huiskamer</i> .....	106
7.4.6	<i>Demografie</i> .....	107
7.4.7	<i>Asielachtergrond</i> .....	107
7.4.8	<i>Totaal: kenmerken steunpunten (organisatie en werkwijze)</i> .....	107
7.4.9	<i>Totaal: kenmerken ex-AMV's (demografie en asielachtergrond)</i> .....	108
7.5	<b>Causale samenhang tussen organisatie en werkwijze van de steunpunten en behaalde resultaten</b> .....	109
7.5.1	<i>Verblijfsvergunning</i> .....	109
7.5.2	<i>Terugkeer</i> .....	110
7.5.3	<i>MOB</i> .....	110
7.5.4	<i>In begeleiding</i> .....	111
7.5.5	<i>Relatie tussen steunpunt en kenmerken deelnemers</i> .....	111
7.5.6	<i>Relatie tussen kenmerken deelnemers en resultaten</i> .....	111
7.5.7	<i>Kenmerken van ex-AMV's bieden een alternatieve verklaring</i> .....	112
7.5.8	<i>Meer overeenkomsten dan verschillen in de aanpak Perspectief</i> .....	112

7.6	Resumé .....	112
<b>Conclusies</b> .....		<b>115</b>
<b>Summary</b> .....		<b>127</b>
<b>Referenties</b> .....		<b>135</b>
<b>Index figuren</b> .....		<b>136</b>
<b>Index tabellen</b> .....		<b>137</b>

## Samenvatting

### *Aanleiding tot het onderzoek: het experiment Perspectief*

Naar aanleiding van de motie Spekman (3 juli 2008, TK 2007-08, 19637 nr. 121)<sup>1</sup>, is in samenspraak met 20 gemeenten en de VNG op 1 oktober 2009 het ‘experiment Perspectief’ gestart. Het experiment beoogt het voorkomen van illegaliteit onder voormalig alleenstaande minderjarige vreemdelingen (ex-AMV’s van 18 jaar en ouder) en omvat 20 steunpunten verspreid over het land (in Alkmaar, Almelo, Amsterdam, Arnhem, Den Haag, Deventer, Drachten, Eindhoven, Enschede, Groningen, Haarlem, Hengelo, Leeuwarden, Maastricht, Nijmegen, Rotterdam, Tilburg, Utrecht, Zaandam en Zwolle).

Bij alle steunpunten staat het bieden van een realistisch perspectief op de toekomst centraal, met als belangrijkste ‘trajecten’ ofwel een verblijfsvergunning in Nederland, ofwel (begeleide) terugkeer naar het land van herkomst. Veel steunpunten bieden laagdrempelige ‘huiskamerprojecten’ aan waar ex-AMV’s gebruik kunnen maken van bijvoorbeeld internet, lectuur uit hun landen van herkomst kunnen inzien of naar muziek kunnen luisteren. Bij de meeste steunpunten vormt de huiskamer de spil in de begeleiding. Het experiment liep van 1 oktober 2009 tot 1 april 2011.

De voorliggende resultaatanalyse van het experiment beoogt inzicht te verschaffen in de organisatievormen, werkwijzen en resultaten van de twintig bij het experiment betrokken steunpunten. Met de resultaten van het onderzoek wil de Directie Migratiebeleid (DMB) beoordelen of de Perspectief-aanpak mogelijk succesvoller is in het voorkomen van illegaliteit dan het reguliere overheidsbeleid. Een doel dat kan worden bereikt door daadwerkelijke terugkeer van ex-amv's naar het land van herkomst of door het (alsnog) verkrijgen van een verblijfsvergunning voor Nederland.

### *Probleemstelling*

Hoe zien de organisatievormen en werkwijzen van de lokale steunpunten Perspectief er uit? Welke deelnemers en resultaten hebben ze? Hoe hangen de resultaten samen met overeenkomsten en verschillen in de gehanteerde organisatievormen en werkwijzen?

### *Onderzoeksopzet en methoden*

Het doel van dit onderzoek is om de resultaten van de bij het experiment betrokken steunpunten onderling te vergelijken, aan de hand van onderscheidende kenmerken van deze steunpunten.

Binnen het onderzoek wordt onderscheid gemaakt tussen de volgende mogelijke ‘resultaten’: (i) (begeleide) terugkeer naar land van herkomst; (ii) verkrijgen van een (tijdelijke) verblijfsvergunning; (iii) met onbekende bestemming (MOB) vertrokken; (iv) nog in begeleiding; (v) doormigratie.

Het onderzoek heeft een looptijd van zeven maanden en omvat (i) een Pilot verkenningsfase, (ii) een vervolgfase waarin medewerkers van de steunpunten en de betrokken beleidsambtenaren van de gemeente zijn geïnterviewd en relevante documenten en registraties zijn verzameld en (iii) analyse en rapportage. Tabel S1 geeft een overzicht van de onderzoeksvragen.

### *Mixed methods design*

Teneinde deze onderzoeksvragen te beantwoorden zijn de volgende databronnen en onderzoeksmethoden gebruikt:

- halfopen interviews met vertegenwoordigers van alle steunpunten Perspectief (n=20) en lokale beleidsambtenaren (n=19);
- landelijke en lokale registraties van de deelnemers aan het experiment (n=733);



- interviews met overige belanghebbenden (n= 7);
- documentanalyse.

Tabel S1 Onderzoeksvragen

**Organisatorisch**

1. Welke actoren maken deel uit van de lokale steunpunten Perspectief en wat is hun rol binnen het steunpunt?
2. Hoe is de samenwerking / communicatie tussen het steunpunt en Vreemdelingenpolitie, IOM, IND en DT&V georganiseerd?
3. Welke zijn de overeenkomsten en verschillen in de organisatie van de lokale steunpunten?

**Inventarisatie deelnemers**

4. Welke zijn de demografische kenmerken van de deelnemende ex-AMV's?
5. Welke is de achtergrond van de deelnemers ten aanzien van verblijf in Nederland ?
6. In welke mate en op welke wijze zijn de deelnemers eerder aangezet tot terugkeer naar het land van herkomst?

**Werkwijze steunpunten**

7. Op welke manieren en op wiens initiatief worden de ex-AMV's door de steunpunten Perspectief bereikt?
8. Hoe lang en intensief werden / worden de ex-AMV's door de steunpunten begeleid?
9. Welke rol speelt de vertrouwenspersoon van de ex-AMV in / bij de begeleiding?
10. In welke mate en op welke manieren weten de steunpunten het vertrouwen van de ex-AMV te winnen?
11. Op welk moment en op welke afwegingen wordt een keuze gemaakt voor terugkeer, een procedure bij de IND of anderszins?
12. Welke zijn de overeenkomsten en verschillen in de werkwijze van de lokale steunpunten?

**Resultaten**

13. In hoeveel gevallen (N en %) slagen de steunpunten c.q. de ex-AMV's in het verkrijgen van een verblijfsvergunning? Op welke gronden worden alsnog vergunningen verkregen?
14. In hoeveel gevallen (N en %) slagen de steunpunten cq. de ex-AMV's in vrijwillige terugkeer naar het land van herkomst? Om welke landen en vormen van terugkeer gaat het hierbij?
15. In hoeveel gevallen (N en %) volgt (alsnog) een vertrek met onbekende bestemming of een andere uitkomst als doormigratie?
16. In hoeveel gevallen (N en %) en door wie wordt beslist tot stopzetting van een Perspectief-traject voor een individuele ex-AMV? Om welke situaties en om welke redenen gaat het daarbij?
17. Hoe lang na deelname aan Perspectief hebben ex-AMV's definitief duidelijkheid over verblijfsvergunning of terugkeer?

**Evaluatief**

18. Treden er knelpunten op in de samenwerking tussen het steunpunt en Vreemdelingenpolitie, IOM, IND en DT&V? Zo ja, welke?
19. In welke mate en op welke wijze zijn de resultaten van de Perspectief-projecten gerelateerd aan verschillen in de organisatievorm of werkwijze van de steunpunten?
20. In welke mate en op welke wijze zijn de resultaten van de Perspectief-projecten gerelateerd aan verschillen in de kenmerken van deelnemende ex-AMV's?
21. Welke (onderdelen of elementen van) de organisatie en werkwijze van de steunpunten dragen het meest en minst bij aan de resultaten (voor een subgroep cliënten)?

**Analyse**

De kenmerken van de steunpunten (werkwijze en organisatie) zijn systematisch in kaart gebracht, aan de hand van de interviews. Deze gegevens zijn allereerst kwalitatief geanalyseerd ten einde de overeenkomsten en de verschillen tussen de 20 steunpunten in organisatievormen en werkwijzen in kaart te brengen. Op basis van deze kwalitatieve analyse zijn een aantal onafhankelijke variabelen gegenereerd voor de multi-level analyse, waarin is gekeken naar verbanden tussen de uitkomsten en specifieke kenmerken van de 20 steunpunten. Uiteindelijk zijn twee kwantitatieve databestanden gegenereerd, één op individueel AMV meetniveau en één op het meetniveau van de 20 steunpunten. In totaal zijn van 733 ex-AMV's registratiegegevens (van de Steunpunten) beschikbaar. Van 715 ex-AMV's zijn aanvullende gegevens over de asielachtergrond beschikbaar (van de DMB).

### *Statistische analyses*

Voor het beantwoorden van de vragen omtrent kenmerken van de organisatie en werkwijze van de steunpunten en de kenmerken van de ex-AMV's, alsook bij de resultaten, zijn beschrijvende statistieken gebruikt (percentages/kruistabellen/gemiddelden). Om de samenhang tussen kenmerken en resultaten van de steunpunten te bepalen zijn zogenoemde CHAID analyses uitgevoerd, waarbij de samenhang tussen (organisatie en werkwijze) kenmerken van de steunpunten en de behaalde resultaten is onderzocht. Vervolgens is de vraag gesteld of de gevonden verbanden van causale aard zijn, waarbij de kenmerken van de deelnemers van de steunpunten als mogelijke interveniërende factoren (dus als mogelijke alternatieve verklaringen voor de behaalde resultaten) in de CHAID analyses zijn ingevoerd.<sup>1</sup>

In het onderstaande vatten wij de onderzoeksresultaten samen.

### *De Perspectief aanpak: organisatorisch spectrum*

Hoofdstuk 3 beschrijft de overeenkomsten en verschillen in de organisatie van de lokale steunpunten, de personele inzet en welke organisaties erbij betrokken zijn, alsook de samenwerking met de belangrijkste ketenpartners en de daarbij geconstateerde knelpunten.

De doelstellingen van de steunpunten en betrokken gemeenten laten zich samenvatten als het voorkomen van illegaliteit en het bieden van perspectief op terugkeer dan wel verblijf. Daarnaast wordt gezocht naar praktische oplossingen voor directe noden en problemen die toekomstgericht denken en werken in de weg staan. Zes steunpunten zijn nieuw opgezet bij de start van het experiment Perspectief terwijl 14 steunpunten al bestonden.

### *Actoren en hun rol binnen het steunpunt*

Het aantal betaalde medewerkers varieert van nul tot acht. Behalve Utrecht maken alle steunpunten gebruik van vrijwilligers en/of stagiairs. Steunpunt Maastricht draait puur op vrijwilligers. Op drie steunpunten na hebben alle steunpunten zelf juridische expertise in huis. Dertien van de twintig steunpunten worden (gedeeltelijk) gerund door een regionale afdeling van Vluchtelingenwerk. Bij drie andere steunpunten is Vluchtelingenwerk ook direct betrokken. Wat directe samenwerking betreft is bij sommige steunpunten de Maatschappelijke Opvang betrokken.

De lokale experimenten zijn opgezet in nauwe samenspraak met de betreffende gemeenten. De gemeenten zijn de formele opdrachtgever en medefinancier van alle steunpunten en verantwoordelijk voor het leefgeld en opvangbudget. Zeventien gemeenten onderhouden regelmatig contact met de steunpunten. Bij de overige gemeenten is dit veelal gedelegeerd aan een buurgemeente waarmee in het kader van het experiment wordt samengewerkt. De gemeenteambtenaren faciliteren het werk van de steunpunten, bijvoorbeeld rond financiën. Zes gemeenten werken op case-niveau samen met de steunpunten. De samenwerking en communicatie tussen het steunpunt en de gemeenten wordt in de meeste gevallen door beide partijen als (zeer) goed ervaren.

### *Samenwerking met ketenpartners*

Alle steunpunten hebben incidenteel contact met de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), hoofdzakelijk over het opvragen van informatie over cliënten of procedures. Op twee na werken alle steunpunten samen met de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V): twaalf steunpunten op case-niveau, de overigen vragen voornamelijk informatie op. Alle steunpunten hebben (incidenteel) contact met

---

<sup>1</sup> Voor details over de statistische analyse, zie 2.4.

de Vreemdelingenpolitie om te melden wie er in het experiment zitten of om iemand die per abuis is opgepakt weer vrij te krijgen. Op twee na werken alle steunpunten samen met de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM), maar de samenwerking is merendeels incidenteel. Bestaande samenwerkingsverbanden zijn gericht op hulp bij terugkeer of op de sociaal maatschappelijke en medische/psychische ondersteuning in Nederland.

#### *Knelpunten met ketenpartners*

De steunpunten vinden de communicatie met de IND redelijk tot goed, maar vaak afhankelijk van wie men aan de telefoon krijgt. Vijftien steunpunten ervaren knelpunten in de samenwerking met de IND, zoals trage afhandeling van vragen en verzoeken en langdurige, trage procedures. Het merendeel van de steunpunten noemt de samenwerking met de DT&V goed, doch 16 steunpunten ervaren knelpunten in de samenwerking. Net als bij de IND wordt hier gewezen naar verschillen tussen de DT&V medewerkers waarmee men werkt. Vrijwel alle steunpunten hebben incidenteel contact met de Vreemdelingenpolitie en ervaren de communicatie als goed. Acht steunpunten ervaren knelpunten met de Vreemdelingenpolitie, meestal rond cliënten die ten onrechte zijn opgepakt. Alle steunpunten die met IOM samenwerken noemen de communicatie goed tot zeer goed. Acht steunpunten ervaren knelpunten met IOM, zoals rond de bereikbaarheid of het nakomen van afspraken. De communicatie met overige samenwerkingspartners (zoals Nidos, Bureau Jeugdzorg, Maatschappelijk Werk, GGD, Defense for Children, Stichting Maatwerk bij Terugkeer, Beyond Borders, Rode Kruis, Leger des Heils, Stichting Wereldwijd) wordt (in de gevallen waarbij daar sprake van is) over het algemeen als goed beoordeeld.

Samengevat zien we dat de steunpunten verschillen op een aantal organisatorische kenmerken, zoals het hebben van een huiskamer of niet, of dat het bezoek daaraan al of niet vrijwillig is. Een duidelijk verschil is de mate van betrokkenheid van Vluchtelingenwerk en ook zien we verschillen in de personele bezetting en in het gebruik van vrijwilligers. Ook kan de rol van of de samenwerking met de gemeente verschillen. Sommige steunpunten weten het beter te vinden met ketenpartners IND en DT&V dan andere steunpunten.

#### *Demografische kenmerken en asielachtergrond van de deelnemers*

Hoofdstuk 4 gaat in op de demografische kenmerken en asielachtergrond van de bij de steunpunten ingeschreven ex-AMV's.

#### *Demografische kenmerken*

Van de deelnemers aan het experiment is 26% vrouw. De gemiddelde leeftijd bij opname in de steunpunten is 22,4 jaar. Vrouwen zijn gemiddeld iets jonger (21,9 jaar) bij aanmelding dan mannen (22,6 jaar). Angola, Sierra Leone, Guinee en China zijn de belangrijkste herkomstlanden: 56% van de ex-AMV's komt uit deze vier landen. Bijna 80% van de ex-AMV's komt uit Afrika, 20% komt uit Azië. 55% van de vrouwen en 12% van de mannen heeft kinderen in Nederland. 19% van de ex-AMV's is vanwege lichamelijke klachten onder behandeling van een arts. Bij een kwart van de ex-AMV's is een psychiatrische diagnose gesteld door een medicus. Het aandeel Angolese ex-AMV's varieert per steunpunt van 15 tot 31%, het aandeel ex-AMV's uit Sierra Leone varieert per steunpunt van 12% tot 34%. Verder zien we verschillen tussen de steunpunten met betrekking tot psychiatrische

problematiek (variërend van 3% tot 44%) en somatische klachten (variërend van 5% tot 45%) van de deelnemers.

#### *Asielachtergrond en procedures*

Zestig procent van de deelnemers aan Perspectief is in 2001 of 2002 voor het eerst in Nederland geregistreerd. Gemiddeld verbleven de ex-AMV's al bijna zeven jaar in Nederland op het moment dat zij hulp zochten bij de steunpunten. De leeftijd, waarop de ex-AMV's die aan Perspectief hebben deelgenomen bekend werden in Nederland, ligt op gemiddeld 15,6 jaar.

70% heeft één keer asiel aangevraagd, 30% van de ex-AMV's deed dit twee tot vijf keer. 94% van de deelnemers heeft ooit een beroep AR aangetekend, 63% heeft dat twee keer of vaker gedaan. Dertien procent van de ex-AMV's heeft ooit een beroep tegen de AC-procedure aangetekend, waaronder drie procent meer dan een keer. Tien procent (n=72) heeft ooit beroep aangetekend bij de Vreemdelingenkamer. Gemiddeld hebben de deelnemers 2,5 keer beroep aangetekend tegen een eerdere asielbeslissing. In totaal heeft 96% naast hun asielaanvraag ook een reguliere verblijfsvergunning aangevraagd. De meeste ex-AMV's hebben bovendien meerdere aanvragen gedaan: gemiddeld 2,6 keer. Voor 10% (n=73) van de ex-AMV's is ooit een zogenoemde 'buiten schuld' aanvraag gedaan, omdat de ex-AMV buiten diens schuld niet naar het land van herkomst terug kan keren. Twaalf van de 73 'buiten schuld procedures' (16%) zijn gegrond verklaard en toegewezen. Bij 37% van de ex-AMV's is eenmaal sprake geweest van vrijheid beperkende maatregelen (VBM); bij 15% twee keer of vaker. De totale duur van de opgelegde VBM bedraagt gemiddeld 145 dagen. Gegevens omtrent eerdere aanzetten van de overheid, om de deelnemers naar het land van herkomst te doen terugkeren, konden niet door de DMB worden geleverd.

#### *De Perspectief aanpak: een methodische regenboog*

Hoofdstuk 5 bespreekt de overeenkomsten en verschillen in aanpak en werkwijze zoals die tussen de steunpunten is vastgesteld.

#### *Aanmelden en cliënt worden bij het steunpunt*

Als we kijken hoe en op wiens initiatief de ex-AMV's door de steunpunten bereikt worden, dan zien we dat veruit de meeste cliënten in het Perspectief experiment al in begeleiding bij het betreffende steunpunt waren, of zichzelf hebben aangemeld. De steunpunten hanteren allemaal de landelijk opgestelde toelatingscriteria (zie: De Jong, ND). Daarnaast wordt door de meeste steunpunten een regiocriterium toegepast, waarvan de invulling echter verschilt. Elf van de twintig steunpunten hanteren een maximum leeftijd. Zeventien steunpunten doen een toetsing op basis van hun toelatingscriteria voordat een cliënt wordt toegelaten.

#### *De begeleiding van ex-AMV's*

Alle steunpunten bieden individuele begeleiding die op de cliënt is toegesneden; de ex-AMV's hebben in principe een vaste begeleider. Deze heeft een band met de cliënt en kent diens dossier. Maatschappelijke en juridische begeleiding zijn de meest voorkomende vormen van begeleiding. Daarnaast ondersteunen steunpunten waar nodig bij praktische zaken en onderhouden ze contact met advocaten en andere juridische instanties, scholen, maatschappelijke instanties, verslavingszorg of psychiatrische hulp; indien nodig wordt men doorverwezen.

Een derde van de deelnemers is uitgestroomd voor de sluitingsdatum van het experiment, tweederde was bij sluiting van het experiment nog in begeleiding. Bij de jongeren die reeds zijn

uitgestroomd is de gemiddelde verblijfsduur 17 maanden. De deelnemers die bij de sluiting nog in begeleiding waren, verblijven daar gemiddeld 19 maanden. Ook zijn er aanzienlijke en significante verschillen tussen de steunpunten in de duur van de begeleiding en zijn er grote onderlinge verschillen tussen de ex-AMV's in de intensiteit van de begeleiding. Het gemiddeld aantal cliëntcontacten van de ex-AMV's bedraagt 35, dat is zo'n 2,3 contacten per maand tussen cliënt en begeleider.

#### *De rol van de huiskamer*

Zestien van de twintig steunpunten beschikken over een huiskamer, waarvan de openingstijden variëren van een of twee dagdelen per week tot elke werkdag. Bij elf steunpunten is bezoek aan de huiskamer vrijwillig, bij vijf is dit verplicht. Als belangrijkste functies van de huiskamer worden de inloopfunctie en ontmoetingsplek voor de cliënten, alsook de rol in het winnen van vertrouwen genoemd. Het merendeel van de steunpunten vindt de rol van de huiskamer bij het dagelijks functioneren van de ex-AMV's (zeer) belangrijk. De huiskamer helpt om op informele en ongedwongen manier een vertrouwensband op te bouwen en biedt cliënten mogelijkheden tot wederzijdse ondersteuning en netwerken met andere ex-AMV's.

#### *Studie, stage en andere activiteiten*

De mogelijkheden tot studie en stage voor de deelnemers zijn bij alle steunpunten zeer beperkt. De belangrijkste belemmering is dat de ex-AMV's geen verblijfsstatus hebben. Veertien steunpunten organiseren activiteiten als (taal)cursussen, computerlessen, informatieve en sociale bijeenkomsten.

#### *Verstrekking van leefgeld*

Leefgeld wordt bij alle steunpunten alleen verstrekt aan cliënten zonder verblijfsstatus. Per steunpunt worden aanvullende eisen gesteld, zoals actief meewerken aan trajecten of regelmatig op het steunpunt langskomen. Acht steunpunten verstrekken het leefgeld zelf, negen steunpunten via een externe of koepelorganisatie en drie steunpunten storten het op de bankrekening van de cliënt.

#### *Rol vertrouwenspersoon en winnen van vertrouwen*

Bij vijf steunpunten heeft de vertrouwenspersoon van de cliënt ook besluitvormende bevoegdheden ten aanzien van de begeleiding, maar in de meeste gevallen (11x) beslist het team of heeft de coördinator of teamleider de eindverantwoordelijkheid. Het winnen van het vertrouwen van de ex-AMV's wordt zonder uitzondering gezien als zeer belangrijk en zelfs essentieel. De steunpunten denken vrij uniform dit 'gemiddeld tot goed' te doen. In gesprek gaan, echt luisteren, betrokkenheid, 'eerlijkheid', het nakomen van afspraken en beloftes worden genoemd als de belangrijkste peilers voor het winnen van vertrouwen. De huiskamer speelt daarin een belangrijke rol. Door juist in een 'gewone, ontspannen' setting in gesprek te gaan krijgen de begeleiders volgens de steunpunten hele andere verhalen te horen dan in een kantoorsetting.

#### *Werken aan terugkeer of verblijf: trajectplannen en contracten*

De steunpunten bewaken de voortgang van cliënten door dossiervorming en/of door regelmatig caseoverleg. De helft van de steunpunten legt het hulpverleningstraject vast in een schriftelijk trajectplan, de anderen doen dit niet. Negen steunpunten geven aan dat ze de deelnemers een contract of vergelijkbare overeenkomst laten tekenen. De meest voorkomende trajecten bij de steunpunten zijn het inzetten op een juridische procedure, gericht op een verblijfsvergunning in Nederland, en het werken aan terugkeer naar het land van herkomst. Zestien van de twintig steunpunten geven in verschillende bewoordingen aan dat in eerste instantie, en op basis van het

juridische perspectief, een traject voor de ex-AMV wordt bepaald. Het moment waarop een traject wordt ingezet varieert, is afhankelijk van de individuele situatie en kan veranderen gedurende het begeleidingstraject. Negen steunpunten geven aan dat er geen deadline voor het einde van het traject wordt vastgesteld. Bij 60% van de deelnemers is het daadwerkelijke traject gericht op het verkrijgen van een verblijfsvergunning (inclusief 1% buiten schuld). 29% van de deelnemers volgt een traject gericht op terugkeer, terwijl bij vier procent sprake is van een twee-sporentraject.

### *Beëindiging Perspectieftraject*

In 260 gevallen is het begeleidingstraject van de ex-AMV beëindigd. We zien dat dit een groot deel van de trajecten door het steunpunt (35%) of de gemeente (3%) wordt beëindigd. In 29% van de gevallen is dit in wederzijds overleg gebeurd, en in 10% van de gevallen door de cliënt. Van de overige 25% is onbekend op wiens initiatief het begeleidingstraject is beëindigd.

Bij zeven steunpunten wordt het traject merendeels (52%) in wederzijds overleg met de cliënt beëindigd. Bij zes steunpunten wordt het grootste deel van de trajecten (62%) door het steunpunt beëindigd. Bij de overige zeven steunpunten is van een relatief groot gedeelte (60%) van de trajecten onbekend door wie deze zijn beëindigd.

### *Vastlopende dossiers*

Bij vier steunpunten is sprake van 22% vastlopende dossiers. Bij drie steunpunten is 5% van de dossiers als vastlopend benoemd. Bij de dertien overige steunpunten zijn er geen vastlopende dossiers. Als we kijken naar sekse, land van herkomst of asielachtergrond zien we geen significante verschillen tussen de vastlopende en de overige dossiers.

### *Overeenkomsten en verschillen in de werkwijze steunpunten*

De werkwijzen van steunpunten zijn niet zo makkelijk onder te verdelen in bijvoorbeeld een 'cyclische' en een 'lineaire' lijn; de praktijk blijkt pluriformer. Het is meer een 'methodische regenboog', waarbij het onderscheid tussen de verschillende werkwijzen niet zozeer absoluut is, maar eerder een weerslag van overlappende, lokaal nuttig bevonden, methodieken uit maatschappelijk werk en jongerenwerk, lokale afspraken tussen belanghebbenden en de individuele invulling van de begeleiders. Op basis van de interviews komen wij tot de indeling in Tabel S2, waarbij we willen benadrukken dat er verschillende steunpunten zijn die binnen meerdere van de door ons opgestelde typen passen.

Tabel S2 Typering werkwijze steunpunten		
Werkwijze	Typering	Steunpunten
Cyclisch/presentie	laagdrempelig, luisteren, met de cliënt meegaan, gelijkwaardigheid, vrijblijvend, toegankelijk, betrokkenheid, vertrouwen, presentie-benadering.	Alkmaar, Arnhem, Deventer, Eindhoven en Zaandam
Maatwerk/integraal	integrale aanpak, breed, maatwerk, individuele benadering, persoonlijk	Den Haag, Drachten, Groningen, Leeuwarden en Tilburg
Lineair/planmatig	afspraken maken, afspraken nakomen, doelen stellen, verplichtend karakter, sancties, streng, geordend, planmatig, niet vrijblijvend	Hengelo, Enschede, Zwolle
Confrontatie/realisme	eerlijk, duidelijk, confronterend, realistisch, focussen op eigen verantwoordelijkheid	Amsterdam en Maastricht
Combinatie cyclische benadering en maatwerk		Haarlem, Rotterdam en Utrecht
Combinatie maatwerk en lineair/planmatig		Almelo en Nijmegen

### *De Perspectief aanpak: resultaten*

Als het gaat om de daadwerkelijk behaalde resultaten is te zien dat 65% (n=473) van de ex-AMV's die bij de steunpunten geregistreerd staan, op het moment van meting nog in begeleiding van de steunpunten zijn. Dat wil zeggen dat er nog geen resultaat is geboekt in termen van terugkeer of een verblijfsvergunning, maar dat ze ook nog niet MOB zijn vertrokken. In totaal zijn 85 (18%) van de ex-AMV's die nog in begeleiding zijn, in afwachting van een beslissing op een aanvraag voor een verblijfsvergunning.

Van in totaal 260 ex-AMV's (35%) is in de looptijd van het experiment het begeleidingstraject om verschillende redenen beëindigd. 107 ex-AMV's (15%) hebben gedurende de looptijd van het experiment een verblijfsvergunning verkregen. 21 ex-AMV's (3%) zijn teruggekeerd naar het land van herkomst. 87 ex-AMV's (12%) zijn MOB vertrokken. 10 ex-AMV's (1%) zijn doorgemigreerd naar een ander land. Daarnaast zijn nog 35 ex-AMV's (5%) uitgestroomd, waarvan het resultaat niet onder een van bovengenoemde categorieën valt.

### *Evaluatie: meer overeenkomsten dan verschillen*

De resultaten van de Perspectief-projecten blijken gerelateerd te zijn aan verschillen in de organisatievorm of werkwijze van de steunpunten. Zo blijkt het ingezette begeleidingstraject de sterkste samenhang te vertonen met het percentage ex-AMV's dat een verblijfsvergunning krijgt en met het percentage ex-AMV's dat terugkeert naar het land van herkomst. Als het begeleidingstraject wordt ingezet op het verkrijgen van een verblijfsvergunning, zien we dat 23% die verblijfsvergunning heeft verkregen (gemiddeld ligt dit op 15%). Als het begeleidingstraject wordt ingezet op terugkeer zien we dat 8% daadwerkelijk is teruggekeerd (gemiddeld 3%).

De duur van de begeleiding bij Perspectief blijkt de sterkste samenhang te vertonen met zowel het percentage ex-AMV's dat MOB is vertrokken, als met het percentage ex-AMV's dat nog in begeleiding is. Uit de gegevens blijkt dat het hier geen lineaire relatie betreft. Het is dus niet zo, dat naarmate men langer in begeleiding is, het aandeel ex-AMV's dat uitstroomt groter wordt. Een relatief groot deel (29%) van ex-AMV's die MOB zijn vertrokken is korter dan een half jaar in begeleiding geweest. Terwijl 37% van de ex-AMV's die MOB zijn vertrokken dit pas na anderhalf jaar begeleiding door het steunpunt heeft gedaan. Ex-AMV's stromen het minst vaak uit (en vertrekken het minst vaak MOB) als ze tussen een half jaar en anderhalf jaar in begeleiding zijn. Resultaten als terugkeer of verblijfsvergunning en MOB worden met andere woorden of heel snel geboekt (binnen een half jaar) of pas na langere tijd (na anderhalf jaar).

De resultaten van de Perspectief-projecten blijken ook gerelateerd te zijn aan kenmerken van de deelnemende ex-AMV's. Het verkrijgen van een verblijfsvergunning is bijvoorbeeld sterk gerelateerd aan het aantal reguliere aanvragen voor een verblijfsvergunning. Hoe vaker men een reguliere aanvraag heeft gedaan, des te vaker die aanvraag ook is gehonoreerd. Terugkeer en MOB zijn sterk gerelateerd aan psychiatrische problematiek. Ex-AMV's bij wie een psychiatrische diagnose is gesteld keren doorgaans niet terug naar het land van herkomst en vertrekken evenmin met onbekende bestemming.

Het is om bovengenoemde redenen – en gelet op het onderzoeksdesign – niet vast te stellen welke onderdelen of elementen van organisatie en werkwijze het sterkst en het minst bijdragen aan de resultaten. We zien wel samenhangen maar de vraag blijft of deze van causale aard zijn. Kenmerken van de ex-AMV's kunnen doorgaans een alternatieve verklaring bieden voor de gevonden samenhang tussen de resultaten en onderdelen of elementen van organisatie of werkwijze van de steunpunten.



## Lijst met afkortingen en organisaties

### Afkortingen

• AMA	Alleenstaande Minderjarige Asielzoeker
• AMV	Alleenstaande Minderjarige Vreemdeling (voorheen AMA)
• AZC	Asielzoekerscentrum
• BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
• CITT	Commissie Integraal Toezicht Terugkeer
• COA	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
• DMB	Directie Migratiebeleid van BZK
• DT&V	Dienst Terugkeer en Vertrek
• GGZ	Geestelijke gezondheidszorg
• IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
• INDIS	Immigratie- en Naturalisatiedienst Informatie Systeem
• IOM	Internationale Organisatie voor Migratie
• INLIA	International Network of Local Initiatives with Asylumseekers
• LOS	Stichting Landelijk Ongedocumenteerden Steunpunt
• LP	Laissez Passer
• LTO	Lokaal Terugkeeroverleg
• MOB	Met Onbekende Bestemming
• OVR	Ongewenstverklaring
• PTSS	Post-Traumatische Stress Stoornis
• ROS	Rotterdams Ongedocumenteerden Steunpunt
• SAMAH	Stichting Alleenstaande Minderjarige Asielzoekers Humanitas
• SHOP	Stichting Hulp en Opvang Prostitutie en Mensenhandel
• UC	Uitzetcentrum
• V-nummer	Vreemdelingsnummer
• VA	Verlengde Asielprocedure
• VBL	Vrijheidsbeperkende locatie
• VBM	Vrijheidsbenemende (of beperkende) Maatregel
• Vbta	Verblijfsvergunning voor bepaalde tijd asiel
• Vbtr	Verblijfsvergunning voor bepaalde tijd regulier
• VLOT	Vluchtelingen Ondersteuning Tilburg
• VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
• Vota	Verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd asiel
• Votr	Verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd regulier
• VP	Vreemdelingenpolitie
• VVA	Vluchtverhaalanalyse
• VVA-bep	Verblijfsvergunning asiel - bepaalde tijd
• VVA-onbep	Verblijfsvergunning asiel - onbepaalde tijd
• VVR-bep	Verblijfsvergunning regulier - bepaalde tijd
• VVTV	Voorlopige vergunning tot verblijf
• VWN	VluchtelingenWerk Nederland
• WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie en Veiligheid



## Organisaties betrokken bij de opvang van ex-AMV's

- *Beyond Borders* is een Nederlands project van de organisatie Maatwerk bij Terugkeer. Beyond Borders wil jonge alleenstaande asielzoekers tussen 15 en 25 jaar versterken bij het ontwikkelen van hun toekomstperspectief, of dat nu in Nederland is, of in het land van herkomst.
- *Defense for Children* komt op voor alle kinderen in Nederland en daarbuiten. Defense for Children wil dat alle kinderrechten worden gerespecteerd. Daartoe verricht zij onderzoek, voert lobby en actie en geeft voorlichting, juridisch advies en bijstand.
- *Den Haag op Maat* biedt lokaal verschillende vormen van hulp, zoals schuldhelpverlening en financiële en juridische hulp.
- *INLIA* is een organisatie die zich inzet voor het bieden van hulp aan asielzoekers in nood.
- *IOM* is een intergouvernementele organisatie die wereldwijd ondersteuning biedt bij ordelijke en humane migratie en werkt aan de bevordering van het bewustzijn en begrip t.a.v. migratievraagstukken en de positie van migranten.
- *LOS* is betrokken bij de leefsituatie van ongedocumenteerden en een steunpunt voor mensen die ongedocumenteerden helpen. LOS geeft informatie over de levensomstandigheden van ongedocumenteerden in Nederland en de solidariteit van Nederlanders met hen.
- *Maatwerk bij Terugkeer* faciliteert een humane en zelfstandige terugkeer van ex-asielzoekers en ongedocumenteerde migranten naar hun land van herkomst door begeleiding te bieden bij hun reïntegratie.
- Het *tracingteam van het Rode Kruis*. Een van de kerntaken van het Rode Kruis is tracing: het herstellen van verbroken familiecontacten. De aanvragen komen meestal van vluchtelingen, die op zoek zijn naar hun verwanten in hun land van herkomst.
- *SHOP* biedt hulp- en dienstverlening aan cliënten ongeacht leeftijd, nationaliteit, sekse, seksuele oriëntatie of religie. SHOP verbetert de positie van (ex)prostituees en slachtoffers van mensenhandel door het geven van informatie en advies, en door het bieden van praktische- en psychosociale hulp. SHOP is het regionaal expertisecentrum voor hulp- en dienstverlening aan prostituees en slachtoffers mensenhandel. SHOP houdt actuele ontwikkelingen bij, verricht onderzoek naar prostitutie gerelateerde onderwerpen en geeft gevraagd en ongevraagd advies aan overheden en beleidsmakers.
- *Stichting Duurzame Terugkeer* is een samenwerkingsverband van negen organisaties die in Nederland actief zijn op het gebied van asiel, vluchtelingenproblematiek en migratie. Per 1 mei is de subsidie aan dit samenwerkingsverband stopgezet en houdt de Stichting Duurzame Terugkeer op te bestaan.
- *Nidos* is een voogdij- en gezinsvoogdijinstelling voor vluchtelingen en asielzoekers (AMV's in het bijzonder).
- Het *ROS* is een onafhankelijke stichting die zich inzet voor de belangen van vreemdelingen zonder verblijfsrecht.
- *SAMAH* is een onafhankelijke en zelfstandige organisatie die zichzelf ten doel stelt om de belangen van AMA's te behartigen en daarnaast signalen te verzamelen om daarmee de overheid en andere instanties te informeren over de praktische gevolgen van hun beleid. Ook wil SAMAH de maatschappelijke betrokkenheid van AMA's vergroten.
- *Stichting Wereldwijd* leidt asielzoekers op en kan hen gereedschap meegeven naar het land van herkomst, zodat ze niet met lege handen aankomen en concreet aan de slag kunnen.
- *VLOT* begeleidt vluchtelingen en asielzoekers in Tilburg die niet in de reguliere opvang terecht kunnen. Ze adviseren en helpen bij procedures, kijken samen met de vluchtelingen naar kansen en mogelijkheden en proberen hen te helpen bij het krijgen van een realistisch toekomstbeeld.

- *VluchtelingenWerk Nederland* is een vereniging waar dertien regionale afdelingen lid van zijn. In Amsterdam staat het Landelijk Bureau. *VluchtelingenWerk Nederland* behartigt de belangen van vluchtelingen en asielzoekers in Nederland, vanaf het moment van binnenkomst tot en met de integratie in de Nederlandse samenleving.



# *Deel A: Achtergrond, onderzoeksvragen en methodologische verantwoording*

## **1 Inleiding**

### **1.1 Aanleiding tot het onderzoek**

Op 3 juli 2008 heeft de Tweede Kamer in een overleg met de staatssecretaris van Justitie, de zogenoemde motie Spekman aangenomen (TK 2007-08, 19637 nr. 1211). In deze motie wordt het kabinet gevraagd om in samenspraak met gemeenten een experiment voor de duur van twee jaar aan te gaan, gericht op het voorkomen van illegaliteit onder (ex) alleenstaande minderjarige vreemdelingen, waarbij de uitgangspunten van de Steunpunt Perspectiefaanpak leidend zijn en dit experiment te evalueren. In verschillende gemeenten bestond een dergelijke aanpak al, in de praktijk aangeduid als "Steunpunt Perspectief."

In 2003 is in Utrecht het eerste Steunpunt Perspectief van start gegaan. Dit steunpunt biedt juridische en sociale begeleiding aan (voormalige) Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen (AMV's<sup>2</sup>). De steunpunten in de verschillende gemeenten moeten helpen voorkomen dat AMV's (na hun 18<sup>e</sup> jaar) in de illegaliteit verdwijnen.

#### **1.1.1 Beschrijving**

Tot de leeftijd van achttien jaar hebben AMV's recht op opvang, onderwijs, ondersteuning en leefgeld van overheidswege. Op de dag dat zij achttien jaar worden, worden de rijksvoorzieningen stopgezet. Om te voorkomen dat ze op dat moment in de illegaliteit verdwijnen, bieden veel steunpunten 'huiskamerprojecten' aan waar ex-AMV's hun situatie en toekomst met hulpverleners kunnen bespreken en ondersteuning kunnen ontvangen bij het verbeteren daarvan. Het streven daarbij is om illegaliteit van ex-AMV's tegen te gaan door per individu een realistisch perspectief op de toekomst te ontwikkelen, bestaande uit ofwel een verblijfsvergunning in Nederland, ofwel (begeleide) terugkeer naar het land van herkomst.

In het steunpunt gaan de medewerker en de ex-AMV samen op zoek naar oplossingen voor de juridische, maatschappelijke en vaak ook medische problemen van de ex-AMV. In de begeleiding van het steunpunt krijgt de ex-AMV tevens een realistisch en confronterend beeld van het leven in de illegaliteit in Nederland. De mogelijkheden voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning worden in overleg met de jongere uitgezocht. Als blijkt dat er weinig juridisch perspectief is op een verblijfsvergunning en de jongere het land moet verlaten, zorgt het steunpunt voor hulp en begeleiding bij de terugkeer. In de huiskamerprojecten wordt geen dwang uitgeoefend om over terugkeer te spreken. Cliënten mogen ook komen en koffie drinken wanneer daar geen gesprekken aan gekoppeld zijn. Deelname aan het experiment heeft echter wel een verplichtend karakter gekregen binnen veel steunpunten. Met name het verkrijgen van leefgeld is in veel gemeenten gekoppeld aan een eis tot deelneming aan ook andere onderdelen van het project. Aan jongeren die in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning of die aan terugkeer werken, biedt Perspectief

---

<sup>2</sup> Voordien (voormalige) Alleenstaande Minderjarige Asielzoekers of (ex-) AMA's

leertrajecten aan. Op deze manier vergroot het steunpunt de kansen voor de ex-AMV's in de Nederlandse samenleving of in het land van herkomst.

### 1.1.2 Motie

Tijdens het eerdergenoemde overleg met de Staatssecretaris op 3 juli 2008 dienden de Tweede Kamerleden Spekman, Van de Camp, Anker, De Wit en Azough een motie in met de volgende strekking: "... verzoekt de regering in samenspraak met de betrokken gemeenten een experiment voor de duur van twee jaar aan te gaan, waarbij de uitgangspunten van de Steunpunt perspectiefaanpak leidend zijn en dit experiment te evalueren op het verhogen van het percentage van de daadwerkelijke terugkeer van de ex-AMV-en en het verlagen van het percentage van (ex-) AMV-en die met onbekende bestemming zijn vertrokken ..." (TK 2007-08, 19637 nr. 1211). Hierna is tussen de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en Rijk invulling gegeven aan uitvoering van de motie, is er een stuurgroep ingesteld (zie bijlage 27) en zijn de (financiële) randvoorwaarden ingevuld om het experiment te kunnen uitvoeren. De uitwerking van de motie door het Rijk, de VNG en de betrokken gemeenten vond zijn weerslag in de notitie 'Perspectief voor ex-AMV's. Kaders en uitgangspunten voor het experiment perspectief ex- AMV's' (De Jong, ND), dat de afspraken op een rij zet die aan dit experiment ten grondslag liggen. Daarin staat te lezen dat het doel van het experiment Perspectief is "het voorkomen van illegaliteit bij de groep ex-AMV's en hen daarmee beschermen tegen een leven aan de zelfkant van de samenleving". Daartoe dienen "perspectieven op een menswaardige toekomst" gecreëerd te worden. Een verblijfsvergunning of terugkeer naar land van herkomst zijn daarbij middelen en, zo stelt de notitie, "van ondergeschikt belang", ofwel, "beiden zijn middelen om illegaliteit te voorkomen" en "niet het doel". Het experiment is op 1 oktober 2009 van start gegaan en liep tot 1 april 2011.

### 1.1.3 De 'Utrechtse' aanpak

Steunpunt Perspectief Utrecht beschrijft haar opzet en werkwijze als volgt: "Binnen het Utrechtse project Perspectief worden ex-AMA's juridisch begeleid om de juridische mogelijkheden voor een verblijfsvergunning te onderzoeken. Jongeren met weinig of geen (juridische) kans om in Nederland te mogen blijven worden op respectvolle wijze ertoe bewogen om na te denken over hun mogelijke toekomst in het land van herkomst. De begeleiding is integraal, respectvol, individueel, outreachend en deels groepsgewijs. Hiermee stel je jongeren in staat om toe te groeien naar een toekomst in het land van herkomst. Het toekomstperspectief in land van herkomst (veiligheid, scholing) is daarbij van doorslaggevend belang".

Door een laagdrempelige huiskamersetting met internetfaciliteiten, muziek, kranten en boeken uit landen van herkomst, wordt de kloof met het land van herkomst gedicht. Naast contact met landen van herkomst via internetsites, worden landenavonden gehouden om de actuele situatie in de landen van herkomst te schetsen. Kortdurende scholing, op maat relevant voor arbeid in land van herkomst, kan aanvullend worden aangeboden.

Daarnaast wordt een reëel en confronterend beeld van leven in de illegaliteit in Nederland geschetst. Door professionele begeleiding wordt een proces bij jongeren op gang gebracht dat leidt tot keuze voor vrijwillige terugkeer en niet voor een afglijden in de illegaliteit (zwerfjongeren)"<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Stichting VluchtelingenWerk Utrecht, Project Perspectief – Steunpunt voor (ex)-AMA's, Utrecht: 2005

#### 1.1.4 Onderzoek

Het voorliggende onderzoek beoogt inzicht te verschaffen in de organisatievormen, werkwijzen en resultaten van de (in totaal 20) steunpunten Perspectief in de diverse gemeenten. Het onderzoek moet de noodzakelijke informatie vanuit de Perspectiefkant aandragen. Met de resultaten van het onderzoek wil de Directie Migratiebeleid (DMB) beoordelen of de steunpunten beter dan het reguliere overheidsbeleid in staat zijn om enerzijds illegaliteit van voormalige alleenstaande minderjarige vreemdelingen (ex-AMV's) te voorkomen en anderzijds hun terugkeer te bewerkstelligen.

### 1.2 Probleemstelling

Hoe zien de organisatievormen en werkwijzen van de lokale steunpunten Perspectief er uit? Welke deelnemers en resultaten hebben ze? Hoe hangen de resultaten samen met overeenkomsten en verschillen in de gehanteerde organisatievormen en werkwijzen?

### 1.3 De onderzoeksoopzet

Het onderhavige onderzoek is inventariserend en richt zich op de steunpunten Perspectief. De Perspectief-aanpak heeft als doel het verlagen van het percentage van ex-AMV's dat met onbekende bestemming vertrekt. Binnen het onderzoek wordt onderscheid gemaakt tussen de volgende mogelijke 'resultaten':

- (begeleide) terugkeer naar land van herkomst (gecontroleerd en aantoonbaar);
- verkrijgen van een (tijdelijke) verblijfsvergunning;
- met onbekende bestemming (MOB) vertrokken;
- nog in begeleiding;
- doormigratie en overdracht van zogeheten 'Dublin-claimanten'.

Ex-AMV's die onder de oude Vreemdelingenwet of het Generaal Pardon vallen behoren niet tot de onderzoeksgroep. De WODC startnotitie<sup>4</sup> voor het onderhavige onderzoek, d.d. 27-04-2010, stelde dat doormigratie en het overdragen van 'Dublin-claimanten' niet als resultaten worden beschouwd maar wel worden meegenomen in de analyses. De landelijk projectcoördinator van het experiment Perspectief en vrijwel alle steunpunten en gemeenteambtenaren zien doormigratie en succesvolle Dublin-claimanten wel als resultaten van hun begeleiding en bemiddeling.

Het doel van dit onderzoek is om de resultaten van de bij het experiment betrokken steunpunten onderling te vergelijken, aan de hand van wezenlijk onderscheidende kenmerken van deze steunpunten. Deze kenmerken zijn in kaart gebracht door interviews met steunpunt medewerkers en de betrokken gemeentelijke beleidsmedewerkers en, waar nodig, door aanvullend document- en dossieronderzoek. Een vergelijking met het reguliere overheidsbeleid ten aanzien van ex-AMV's is geen onderdeel van het onderzoek. Wel wordt door het ministerie van BZK zelf nog apart onderzoek gedaan om dit, de resultaatsvergelijking tussen de aanpak van het Rijk versus die van de Steunpunten, in beeld te brengen.

Het onderzoek is in drie delen gesplitst:

---

<sup>4</sup> 1927 CONCEPT startnotitie 27apr10 met comm2 DEF EXTERNE VERSIE.pdf

- (i) een intensieve Pilot verkenningsfase waarin drie steunpunt-coördinatoren en beleidsambtenaren zijn geïnterviewd, teneinde mogelijke succes- en faalfactoren in kaart te brengen, met als doel vragenlijsten samen te stellen voor de verschillende betrokken partijen. Daarnaast zijn de bruikbaarheid en beschikbaarheid van relevante documenten en lokale dossiers en registraties in kaart gebracht;
- (ii) een vervolgfase waarin medewerkers van alle Perspectief projecten en de betrokken gemeentelijke beleidsambtenaren zijn geïnterviewd en relevante documenten, dossiers en registraties zijn verzameld;
- (iii) analyse en rapportage van de verzamelde gegevens.

De looptijd van het onderzoek bedraagt zeven maanden.

## 1.4 De onderzoeksvragen

### *Organisatorisch*

1. Welke actoren maken deel uit van de lokale steunpunten Perspectief en wat is hun rol binnen het steunpunt?
2. Hoe is de samenwerking / communicatie tussen het steunpunt en Vreemdelingenpolitie, IOM, IND en DT&V georganiseerd?
3. Welke zijn de overeenkomsten en verschillen in de organisatie van de lokale steunpunten?

### *Inventarisatie deelnemers*

4. Welke zijn de demografische kenmerken (zoals geslacht, leeftijd, nationaliteit, land van herkomst) van de deelnemende ex-AMV's?
5. Welke is de achtergrond van de deelnemers ten aanzien van verblijfsduur, -geschiedenis en – procedures in Nederland ?
6. In welke mate en op welke wijze zijn de deelnemers eerder door de overheid aangezet tot terugkeer naar het land van herkomst?

### *Werkwijze steunpunten*

7. Op welke manieren en op wiens initiatief worden de ex-AMV's door de steunpunten Perspectief bereikt?
8. Hoe lang en intensief werden/ worden de ex-AMV's door de steunpunten begeleid?
9. Welke rol speelt de vertrouwenspersoon van de ex-AMV in/bij de begeleiding?
10. In welke mate en op welke manieren weten de steunpunten wel/niet het vertrouwen van de ex-AMV te winnen?
11. Op welk moment en op welke afwegingen wordt een keuze gemaakt voor terugkeer, een procedure bij de IND of anderszins?
12. Welke zijn de overeenkomsten en verschillen in de werkwijze van de lokale steunpunten?

### *Resultaten*

13. In hoeveel gevallen (n en %) slagen de steunpunten cq. de ex-AMV's in het verkrijgen van een verblijfsvergunning? Op welke gronden worden alsnog vergunningen verkregen?
14. In hoeveel gevallen (n en %) slagen de steunpunten cq. de ex-AMV's in vrijwillige terugkeer naar het land van herkomst? Om welke landen en vormen van terugkeer gaat het hierbij?
15. In hoeveel gevallen (n en %) volgt (alsnog) een vertrek met onbekende bestemming of een andere uitkomst als doormigratie?

16. In hoeveel gevallen (N en %) en door wie wordt beslist tot stopzetting van een Perspectief-traject voor een individuele ex-AMV? Om welke situaties en om welke redenen gaat het daarbij?
17. Hoe lang na deelname aan Perspectief hebben ex-AMV's definitief duidelijkheid over verblijfsvergunning of terugkeer?

#### *Evaluatief*

18. Treden er knelpunten op in de samenwerking tussen het steunpunt en Vreemdelingenpolitie, IOM, IND en DT&V? Zo ja, welke?
19. In welke mate en op welke wijze zijn de resultaten van de Perspectief-projecten gerelateerd aan verschillen in de organisatievorm of werkwijze van de steunpunten?
20. In welke mate en op welke wijze zijn de resultaten van de Perspectief-projecten gerelateerd aan verschillen in de kenmerken van deelnemende ex-AMV's?
21. Welke (onderdelen of elementen van) de organisatie en werkwijze van de steunpunten dragen het meest en minst bij aan de resultaten (voor een subgroep cliënten)?

### 1.5 Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken komen bovenstaande onderzoeksvragen als volgt aan bod. Hoofdstuk 2 presenteert de in dit onderzoek gehanteerde onderzoeksmethoden. Hoofdstuk 3 beschrijft de organisatorische kenmerken van de twintig steunpunten. Hoofdstuk 4 beschrijft de demografische kenmerken van de aan het experiment deelnemende voormalig Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen en reconstrueert hun asielgeschiedenis vanaf het moment van aankomst in Nederland. Hoofdstuk 5 gaat in op de werkwijze van de aan het experiment deelnemende steunpunten. Hoofdstuk 6 presenteert de resultaten die de steunpunten hebben bereikt in de terugkeer van ex-AMV's en bij (hernieuwde) aanvragen voor een verblijfsstatus, alsook over het voorkomen van vertrek met onbekende bestemming (MOB) en de rol die de steunpunten spelen in het voorkomen daarvan. Hoofdstuk 7 presenteert de resultaten van de multi-level analyse waarin wordt ingegaan op de mogelijke samenhang tussen de werkwijze van de steunpunten en hun relaties met andere ketenpartners, cliëntkenmerken en de uitkomsten gerapporteerd in het voorgaande hoofdstuk. Tot slot worden de onderzoeksresultaten nog eens op een rij gezet in de afsluitende beschouwing, gevolgd door de eindconclusies van de studie.





## 2 Onderzoeksmethoden

De onderzoeksvragen, zoals vermeld in 1.4, zijn onder te verdelen in 5 clusters die betrekking hebben op:

1. De organisatie van de steunpunten en de samenwerking met andere ketenpartners;
2. De deelnemers van de steunpunten;
3. De werkwijze van de steunpunten;
4. De resultaten van de steunpunten;
5. Het bepalen van werkzame elementen in de Perspectief aanpak (Evaluatief).

Teneinde deze onderzoeksvragen te beantwoorden is besloten een 'mixed methods' design toe te passen, waarbij de volgende databronnen en onderzoeksmethoden zijn gebruikt:

1. Halfopen interviews met vertegenwoordigers van alle steunpunten Perspectief (n=20);
2. Halfopen interviews met de verantwoordelijke beleidsambtenaren van de gemeenten die aan Perspectief deelnemen (n=19);
3. Landelijke registraties van ex-AMV's die sinds 1-10-2009 deelnemen of hebben deelgenomen aan het Perspectief experiment. Deze gegevens van de Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND) en de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) zijn aangeleverd via de Directie Migratiebeleid (DMB);
4. Lokale registraties van ex-AMV's die sinds 1-10-2009 deelnemen of hebben deelgenomen aan het Perspectief experiment. Deze gegevens zijn aangeleverd door de steunpunten;
5. Interviews met overige belanghebbenden (n= 7);
6. Documentenanalyse: beleids- en werkdocumenten, handleidingen en literatuur.

Met de inzet van verschillende databronnen en onderzoeksmethoden zijn alle clusters van onderzoeksvragen beantwoord. Aan de hand van de beschikbare documenten, en de half gestructureerde interviews met vertegenwoordigers van de steunpunten gemeenten, zijn de organisatievormen en werkwijzen van de steunpunten in kaart gebracht. De demografische kenmerken van de ex-AMV's zijn geïnventariseerd aan de hand van landelijke en lokale registraties. Ook de resultaten die de steunpunten behalen zijn aan de hand van deze registraties bepaald.

Tot slot zijn de diverse databronnen gecombineerd en is een multi-level analyse uitgevoerd, met als doel te bepalen wat de werkzame elementen zijn in de Perspectief aanpak; welke elementen uit de werkwijze en organisatie van de Perspectief aanpak hangen samen met de behaalde resultaten? De uitkomsten zijn daarnaast gerelateerd aan de kenmerken van de ex-AMV's. Doel hiervan is enerzijds te bepalen of de Perspectief aanpak bij bepaalde groepen ex-AMV's mogelijk effectiever is dan bij anderen. Anderzijds dient deze analyse er toe om alternatieve verklaringen voor de resultaten van de Perspectief aanpak te kunnen uitsluiten. Zo zou bijvoorbeeld een deel van de resultaten verklaard kunnen worden door (veranderingen in) het land van herkomst.

### 2.1 Koppeling onderzoeksvragen en onderzoeksmethoden

In Tabel 3 is uiteengezet welke onderzoeksmethoden worden ingezet om de verschillende onderzoeksvragen te beantwoorden. In de linker kolom zijn de onderzoeksvragen weergegeven, in de rechter kolommen de gebruikte onderzoeksmethoden. Zo wordt, bijvoorbeeld, voor de beantwoording van de vragen op **organisatorisch** gebied gebruik gemaakt van de interviews met

medewerkers van de steunpunten en de gemeenteambtenaren en, waar nodig, van de analyses van werkplannen, plannen van aanpak van de gemeentes en uitvoerende organisaties, en andere documenten van de steunpunten. Hierbij dient echter te worden opgemerkt dat dergelijke documenten veelal gedateerd zijn. Deze vertegenwoordigen eerder de plan- of beginfase van de steunpunten dan de actuele situatie ten tijde van het onderzoek. Tevens kunnen beleidsdocumenten en wetenschappelijke publicaties een bijdrage leveren aan de beantwoording van deze vragen.

Tabel 1. Matrix van methoden per onderzoeksvraag

Onderzoeksvragen:	Interviews medewerkers steunpunten	Interviews beleidsambtenaren gemeenten	Interviews nationale belanghebbenden	Landelijke & lokale registraties	Beleids- en werkdocumenten
<i>Organisatorisch</i>					
1. inventarisatie actoren en hun rol binnen steunpunt	X	X	(X)		X
2. samenwerking steunpunt met IND etc.	X	X	X		X
3. overeenkomsten en verschillen in de organisatie steunpunten	X	X	(X)		X
<i>Inventarisatie deelnemers</i>					
4. demografische kenmerken deelnemende ex-AMV's				X	
5. achtergrond deelnemende ex-AMV's				X	
6. eerdere aanzetten tot terugkeer naar land van herkomst				X	
<i>Werkwijze steunpunten</i>					
7. initiatief tot & bereik van ex-AMV's door de steunpunten Perspectief	X	X		X	X
8. duur en intensiteit begeleiding ex-AMV's	X	X		X	X
9. rol vertrouwenspersoon ex-AMV in/bij de begeleiding	X	X			X
10. winnen van vertrouwen van ex-AMV's door steunpunten	X	X			
11. moment en afwegingen vorm van uitstroom	X	X		X	X
12. overeenkomsten en verschillen in de werkwijze steunpunten	X	X	(X)	X	X
<i>Resultaten</i>					
13. verblijfsvergunning				X	
14. terugkeer naar land van herkomst				X	
15. met onbekende bestemming of een andere uitkomst				X	
16. stopzetting Perspectief-traject individuele ex-AMV				X	
17. duur tot definitief duidelijkheid verblijfsvergunning/terugkeer				X	
<i>Evaluatief</i>					
18. knelpunten samenwerking steunpunt en IND etc.	X	X	X		
19. relatie resultaten met organisatievorm/werkwijze steunpunten	X	X		X	X
20. relatie resultaten met verschillen in kenmerken deelnemende ex-AMV's				X	
21. succes en faalfactoren steunpunten	X	X	(X)	X	X

Uit de tabel blijkt dat voor onderzoeksvragen die moeilijk objectief zijn te beantwoorden meerdere methoden en databronnen gehanteerd worden (datatriangulatie). Dit draagt bij aan de betrouwbaarheid van de uitkomsten.

## 2.2 Verloop van het vooronderzoek

In de voorbereidingsfase zijn alle twintig steunpunten Perspectief in kaart gebracht, alsook de relevante actoren binnen en buiten de steunpunten die informatie kunnen verschaffen over het reilen en zeilen van deze voorzieningen. Inzicht in welke faal- en succesfactoren een rol kunnen spelen bij het al dan niet voorkomen van illegaliteit van ex-AMV's stond daarbij voorop.

Daartoe is allereerst contact gezocht met de coördinatoren van de 20 steunpunten. Hierbij is ingegaan op de aanleiding en het doel van het onderzoek, alsook op wat van de instelling, het personeel en de bezoekers verwacht wordt bij deelname (zoals het aanleveren van relevante documenten en lokale registratiegegevens van ex-AMV's en deelname aan een interview). Het belangrijkste doel was het verzekeren van deelname van de steunpunten aan het onderzoek en het vastleggen van de uitwerking hiervan in concrete stappen, verantwoordelijkheden en afspraken, teneinde voldoende en tijdige toegang tot de noodzakelijke bronnen en/of personen te faciliteren. In dit eerste contact is tevens een inventarisatie gemaakt van de aanwezigheid van beleidstukken, werkdocumenten en handleidingen bij de steunpunten.

Gedurende de voorbereidingsfase zijn de instrumenten ontwikkeld voor de verschillende vormen van dataverzameling. Het gaat dan om de landelijke en lokale registratieverzoeken, en de half-gestructureerde vragenlijsten voor de vertegenwoordigers van de steunpunten, gemeenten en andere belanghebbenden. Om deze instrumenten en protocollen te testen zijn de coördinatoren van drie Perspectief projecten (Utrecht, Hengelo/Enschede en Groningen/Leeuwarden/Smallingerland) benaderd voor een pilotonderzoek met als doel (i) een beter inzicht te krijgen in de aanwezigheid, bruikbaarheid en kwaliteit van de diverse gegevensbronnen en (ii) op grond van dit inzicht, de concept onderzoeksinstrumenten en onderzoeksprotocollen waar nodig aan te passen.

Verder is in de voorbereidingsfase aandacht besteed aan definities en begrippen die van belang zijn voor de onderlinge vergelijking van groepen deelnemende ex-AMV's en de organisatie en werkwijzen van de verschillende steunpunten. Zo is de vreemdelingenwetgeving complex en zijn er tal van mogelijkheden om in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning. Ten slotte heeft een inventarisatie plaatsgevonden van de relevante wetenschappelijke literatuur.

## 2.3 Dataverzameling

In de volgende paragrafen bespreken wij de gebruikte onderzoeksmethoden en het verloop van de dataverzameling.

### 2.3.1 Interviews vertegenwoordigers van alle steunpunten Perspectief (n=20)

Alle 20 steunpunten zijn bezocht en bij ieder steunpunt is een interview afgenomen met de projectleider, veelal samen met een of twee van de begeleiders. De steunpuntmedewerkers zijn geïnterviewd aan de hand van een half-gestructureerde vragenlijst over de organisatie en werkwijze van de steunpunten, over mogelijke succes- en faalfactoren van de steunpunten en over mogelijke relevante verschillen die tussen de verschillende steunpunten in Nederland bestaan. Verder zijn de samenwerking met andere organisaties (IND, DT&V, Vreemdelingenpolitie, IOM et cetera) en mogelijke knelpunten daarbij in kaart gebracht. De half-gestructureerde vragenlijst is als bijlage 21 toegevoegd.

Alle interviews werden door de onderzoekscoördinator afgenomen samen met een van de senior onderzoekers. Meestal betrof het gesprekken met één tot drie medewerkers. De interviews namen gemiddeld 2,5 uur in beslag, met uitschieters naar 4 uur. Alle antwoorden op de interviewvragen zijn onmiddellijk in een Excel bestand ingevoerd, terwijl toelichtingen, voorbeelden en andere opmerkingen in een Word bestand zijn genoteerd. Binnen 48 uur na het betreffende interview zijn deze bestanden door de onderzoekscoördinator opgeschoond en uitgewerkt.

### 2.3.2 Interviews beleidsambtenaren van aan Perspectief deelnemende gemeenten (n=19)

Van ieder steunpunt is ook de betrokken beleidsambtenaar van de gemeente bevestigd. Ook zij zijn geïnterviewd over de organisatie en werkwijze van de steunpunten en over mogelijke succes- en faalfactoren van de steunpunten. Tevens is uitgebreid ingegaan op de samenwerking met de steunpunten en de rol die de gemeente hierbij speelt. De half-gestructureerde vragenlijst is als bijlage 22 toegevoegd.

Ook deze interviews werden door een team van de onderzoekscoördinator en een senior onderzoeker afgenomen. Deze interviews namen gemiddeld 1,5 uur in beslag. De interviews zijn op dezelfde wijze vastgelegd en verwerkt. In verband met de drukke bezetting van sommige gemeenteambtenaren en de tijdsdruk van de interviewers zijn uiteindelijk twee interviews per telefoon afgenomen.

### 2.3.3 Lokale registraties ex-AMV's (Steunpunten)

In de oorspronkelijke onderzoeksopzet was sprake van dossieronderzoek bij de steunpunten door CVO medewerkers. Het doel van dit dossieronderzoek was het verkrijgen van aanvullende gegevens over de ex-AMV's die in begeleiding zijn of zijn geweest bij de steunpunten. Het gaat om data betreffende de duur, de soort en het doel van de begeleidingstrajecten, alsook de uitstroomgegevens van ex-deelnemers. Uit het vooronderzoek bleek dat dit, gegeven de beperkte looptijd van dit onderzoek en gelet op de omvang van de dossiers en de onderlinge verschillen tussen de documentatiesystemen van de steunpunten, geen bruikbare optie was. In plaats daarvan is een verzoek gedaan aan de steunpunten om deze gegevens van hun cliënten aan te leveren via een Excel Spreadsheet. Alle steunpunten hebben de gevraagde data aangeleverd.

Van alle ex-AMV's die sinds 1 oktober 2009 begeleid werden door de steunpunten Perspectief zijn registratiegegevens opgevraagd. De registraties die de steunpunten bijhouden zijn middels een drietraps procedure in kaart gebracht. Allereerst zijn de basale registratiegegevens (V-nummer<sup>5</sup>, naam, sekse, land van herkomst) verkregen van de ex-AMV's die momenteel door de steunpunten worden begeleid. Daarna is een tweede verzoek gedaan om ook deze registratiegegevens aan te leveren van ex-AMV's die sinds 1 oktober 2009 door het steunpunt zijn begeleid maar inmiddels zijn uitgestroomd. Deze registratielijsten zijn samengevoegd en vervolgens gecontroleerd op basis van het V-nummer. Daarbij is gekeken of alle V-nummers waren ingevuld, of alle V-nummers uit 10 cijfers bestonden en is een controle uitgevoerd op de aanwezigheid van dubbele V-nummers. Bij de betreffende steunpunten is vervolgens navraag gedaan over deze ontbrekende, onvolledige en/of dubbele V-nummers. Deze zijn aangepast en/of gecorrigeerd. Op deze wijze is een lijst samengesteld

---

<sup>5</sup> "Het V-nummer staat voor vreemdelingnummer. Dit is een uniek nummer, waarmee iedere vreemdeling bij de IND en de ketenpartners (zoals de Vreemdelingenpolitie) is te identificeren. Dit nummer wordt toegekend zodra iemand een toelatingsprocedure start. Het nummer staat vermeld in de correspondentie die de vreemdeling of de referent van onder meer de IND ontvangt én op het verblijfsdocument zelf". Bron: [http://www.indklantdienstwijzer.nl/KnowledgeRoot.aspx?knowledge\\_id=LBV\\_nummer](http://www.indklantdienstwijzer.nl/KnowledgeRoot.aspx?knowledge_id=LBV_nummer)

met ex-AMV's die sinds 1 oktober 2009 door de steunpunten zijn begeleid. In totaal betrof dit 732 personen. Deze lijst met V-nummers is aan de DMB verstrekt, met het verzoek om aanvullende gegevens te leveren omtrent de asielachtergrond, de duur van het verblijf in Nederland en de verblijfstitel (zie volgende paragraaf).

In de derde trap van de informatie-vergaring bij de steunpunten is aanvullende informatie opgevraagd omtrent het aantal cliëntcontacten, het medische en psychiatrische ziektebeeld, de in- en uitstroomdatum en de behaalde uitkomsten: is iemand nog in begeleiding, is iemand teruggekeerd, heeft iemand een verblijfsvergunning verkregen, is iemand doorgemigreerd of is iemand om een andere reden niet meer in begeleiding bij de steunpunten. Voor een overzicht, zie bijlage 23. In deze derde ronde van dataverzameling zijn bovendien de ontbrekende gegevens uit eerdere rondes omtrent geboortedatum, sekse of land van herkomst aangevuld en/of gecorrigeerd.

In deze derde ronde zijn bovendien nog drie personen aan de lijst van 732 ex-AMV's toegevoegd. Tot slot zijn twee personen uitgesloten omdat het kinderen van ex-AMV's waren. In totaal hebben in de periode van 1 oktober 2009 tot 1 april 2011 733 ex-AMV's deelgenomen aan het experiment *Perspectief*.

#### 2.3.4 Landelijke registraties ex-AMV's (DMB/IND)

De analyse van de landelijke registraties van ex-AMV's vormt een belangrijk onderdeel van het voorgestelde onderzoek, omdat aan de hand hiervan enerzijds de resultaten van de steunpunten in kaart gebracht worden, terwijl de registraties anderzijds inzicht geven in de demografische kenmerken en achtergrond van de deelnemers, zoals land van herkomst, verblijfsduur in Nederland, aantallen en type procedures et cetera. Een overzicht van de gevraagde registratiegegevens is als bijlage 24 toegevoegd.

De lijst met de 732 V-nummers die van de steunpunten is verkregen, is zoals gezegd aan de Dienst Migratiebeleid overlegd, met het verzoek om gegevens over deze ex-AMV's aan ons aan te leveren. Daarbij bleek dat 40 van de aangeleverde V-nummers niet bekend waren in *MIRO* (Management Informatie Rapportage Omgeving). In 18 gevallen bleek het niet om een V-nummer, maar om een CRV-nummer (een oude manier van registratie) of dossiernummer (die alleen door IND gebruikt worden) te gaan. Voor de overige 22 onbekende V-nummers is een query in gang gezet op basis van naam, geboortedatum of anderszins. Die heeft 7 hits opgeleverd waardoor de DMB uiteindelijk van 15 personen het juiste V-nummer niet heeft kunnen achterhalen. Uiteindelijk zijn via de DMB van 717 ex-AMV's (van de 732) de registratiegegevens achterhaald.

Op basis van de via de DMB en de steunpunten aangeleverde registratiegegevens zijn de kenmerken van de deelnemers geïnventariseerd. Deze kenmerken zullen worden beschreven en ook worden afgezet tegen de steunpunten. De kenmerken van de ex-AMV's zijn in de multi level analyse als onafhankelijke (interveniërende) variabelen meegenomen.

#### 2.3.5 Korte vragenlijst lokale regievoerders over 'samenwerking met *Perspectief* projecten'

Tevens is via ambtenaren van de IND en DT&V (zie 2.3.6) een korte vragenlijst uitgezet bij de lokale regievoerders en contactpersonen van de steunpunten bij beide diensten over hun visie op de samenwerking met de 20 individuele projecten. Na invulling zijn deze vragenlijsten via het hoofdkantoor van beide organisaties in Excel formaat aangeleverd. Van de IND kregen wij een summier overzicht terug, waarin slechts werd aangegeven of er al dan niet sprake is van

samenwerking. De DT&V verschaftte meer gedetailleerde gegevens over de mate waarin met de afzonderlijke steunpunten werd samengewerkt, en waaruit de aard van deze samenwerking bestond.

### 2.3.6 Interviews met andere belanghebbenden (n=4)

Naast de steunpunten en lokale beleidsambtenaren is ook gesproken met landelijke beleidsmakers, de landelijk coördinator van het experiment Perspectief en met vertegenwoordigers van de belangrijkste ketenpartners. Zo zijn in de voorbereidingsfase de twee voor het experiment verantwoordelijke beleidsambtenaren van de Directie Migratiebeleid (DMB) samen geïnterviewd. Ook is toen uitgebreid gesproken met de landelijk coördinator van het experiment die fungeert als aanjager en als brug tussen de projecten en de opdrachtgevers. Kort nadat alle steunpunten en gemeenteambtenaren zijn bezocht, zijn de voor het experiment Perspectief verantwoordelijke beleidsambtenaren bij de IND en de DT&V geïnterviewd. Bij de IND waren dit de adjunct-directeur *Regulier-Sociaal*, tevens lid van de stuurgroep experiment Perspectief, en een lid van de directie *Asiel* en tevens lid van de projectgroep experiment Perspectief. Bij de DT&V is gesproken met de directeur *Voorbereiden Vertrek*, tevens lid van de stuurgroep, en met de afdelingsmanager van de reguliere afdeling Brabant, portefeuillehouder 'AMV's' en lid van de projectgroep.<sup>6</sup> Tot slot hebben de hoofdonderzoeker en de onderzoekscoördinator in januari 2011 een bijeenkomst van de Stuurgroep Perspectief Projecten bijgewoond.

### 2.3.7 Beleidsdocumenten, werkdocumenten en handleidingen van steunpunten

Voorafgaand aan ieder bezoek hebben de onderzoekers de voorhanden zijnde lokale beleids- en projectdocumenten gelezen. Dergelijke documenten verschaftten een eerste inzicht in (i) de randvoorwaarden van de steunpunten, (ii) de overeenkomsten en verschillen in organisatievormen en werkwijzen van de steunpunten en (iii) de samenwerkingsverbanden van de steunpunten met relevante organisaties, zoals de Vreemdelingenpolitie, IND, DT&V, IOM of Stichting Maatwerk bij Terugkeer. Veelal gaf dit aanleiding tot specifieke vragen in de interviews, teneinde de lokale situatie helder te krijgen.

In de interviews werd echter ook duidelijk dat in veel gevallen de daadwerkelijke uitvoering van de projecten inmiddels is geëvolueerd en niet altijd meer voor 100% overeenstemt met wat er bij aanvang op papier is gezet. In de analyse zijn de verzamelde beleids- en projectdocumenten dan ook voornamelijk gebruikt ter voorbereiding op de interviews en als ondersteuning bij de verwerking van de interviewgegevens.

## 2.4 Analyse

### 2.4.1 Kwalitatieve analyse en operationalisering van de onafhankelijke variabelen

De kenmerken van de steunpunten (werkwijze en organisatie) zijn systematisch in kaart gebracht, aan de hand van de interviews met vertegenwoordigers van de steunpunten en van de gemeenten. De interviews met de steunpunten en de gemeenteambtenaren zijn opgeslagen in Excel bestanden. Daarnaast is van ieder interview een tekstbestand beschikbaar met daarin opmerkingen die niet onmiddellijk binnen het kader van de vragenlijst pasten. De interviews met de steunpunten en gemeenteambtenaren zijn samengevoegd in één spreadsheet waarin de kolommen de vragen

---

<sup>6</sup> De gesprekken met DMB, IND en DT&V zijn met telkens twee medewerkers gevoerd.

vertegenwoordigen en de rijen de gemeenten/steunpunten. In de laatste rij volgt per vraag een samenvatting en, indien nodig, een gehercodeerde variabele en de bijbehorende waarden. De tekstbestanden zijn in één (vrije tekst) bestand gezet. Dit maakt het mogelijk de vrije tekst met steekwoorden elektronisch te doorzoeken voor relevante opmerkingen of aanvullingen op de interviews. Interviews met landelijke belanghebbenden zijn ook in tekstbestanden opgeslagen.

Deze gegevens zijn allereerst kwalitatief geanalyseerd ten einde de organisatievormen en werkwijzen van de 20 steunpunten in kaart te brengen (zie hoofdstuk 3 en 5). Hierbij lag de nadruk op het beschrijven van de overeenkomsten en de verschillen tussen de 20 steunpunten. Operationalisering van de onafhankelijke variabelen van bovengenoemde spreadsheetdata (steunpunten en gemeenteambtenaren) vond plaats op basis van deze kwalitatieve analyse. Daartoe zijn alle antwoorden per vraag (en variabele) door twee onderzoekers bestudeerd en in de laatste kolom samengevat. De nadruk lag hierbij op het beschrijven van de overeenkomsten en verschillen tussen steunpunten en andere observaties. Waar nodig zijn eveneens het vrije tekst bestand en beleidsstukken van de steunpunten en gemeenten geraadpleegd. Op basis van deze samenvatting is, waar nodig en mogelijk, een *recoded variabele* gedefinieerd en van *values* voorzien. Vervolgens zijn de *values* voor de individuele steden bepaald door de twee onderzoekers samen, waarna deze in een SPSS bestand werden ingelezen. Deze kenmerken van de steunpunten zijn vervolgens in de multi level analyse als onafhankelijke variabele meegenomen.

#### 2.4.2 Controle op de koppeling van registratiebronnen

Op basis van de diverse dataverzamelmethode zijn twee databestanden gegenereerd. Eén bestand op individueel AMV meetniveau en één bestand op het meetniveau van de 20 Perspectief steunpunten.

De registratiegegevens die de steunpunten hebben aangeleverd (n=735) zijn op basis van het V-nummer gekoppeld aan de registratiegegevens die via de DMB zijn verkregen (n=715). Om er zeker van te zijn dat een juiste koppeling van registratiegegevens heeft plaatsgevonden is een controle uitgevoerd. Deze controle is in eerste instantie uitgevoerd op basis van geboortedatum, sekse en land van herkomst (nationaliteit)<sup>7</sup>. Deze controle leverde een relatief groot aantal ‘mismatches’ (n=99) op, in de zin dat één of meerdere kenmerken van ex-AMV’s zoals die door de steunpunten zijn aangeleverd niet overeenkwamen met de kenmerken van de ex-AMV’s die via de DMB zijn verkregen.

**Tabel 3 Mismatches op basis van sekse, geboortedatum en land van herkomst**

Controle Variabele	Aantal afwijkend	Aantal onverenigbaar
Sekse	13	13
Land van herkomst	36	4*
Geboortedatum	63	13
Totaal aantal cases	99	23

\* Altijd in combinatie met een afwijking op basis van geboortedatum of sekse.

Als er verschillen tussen de registraties van de Steunpunten en de DMB worden aangetroffen hoeft dat niet per se te beteken dat de koppeling van gegevens op basis van het V-nummer niet gelukt is,

<sup>7</sup> N.B. De DMB heeft uitsluitend op basis van het V-nummer een koppeling tot stand gebracht en later aanvullende controles uitgevoerd op basis van voor- en achternaam, maar niet op geboortedatum of sekse.



dus dat er sprake zou zijn van een 'mismatch'. We zullen dit hier per gecontroleerde variabele toelichten:

1. Sekse
2. Land van herkomst (steunpunten) / nationaliteit (DMB)
3. Geboortedatum

Ad 1 Sekse (n=13):

Als uit de vergelijking van de registraties van de steunpunten en de DMB een verschil in sekse wordt aangetroffen, dan is de enige mogelijke conclusie dat er geen match is opgetreden en dat het hier verschillende personen betreft. Waarschijnlijk is ergens in de steunpuntadministratie een fout in het V-nummer geslopen. De registratiegegevens van de 13 cases die dit betreft zijn derhalve buiten beschouwing gelaten.

Ad 2 Verschillen tussen land van herkomst en nationaliteit (n=36):

In tegenstelling tot de variabele 'sekse' zijn de aangetroffen verschillen tussen land van herkomst (zoals geregistreerd bij de steunpunten) en nationaliteit (uit de DMB registraties) geen reden om aan te nemen dat het hier verschillende personen betreft. Land van herkomst en nationaliteit zijn tenslotte verschillende grootheden.

- a) In 19 gevallen waren de verschillen tussen nationaliteit (DMB registraties) en land van herkomst (registraties steunpunten) te herleiden tot buurlanden. Bijvoorbeeld: een ex-AMV met de nationaliteit van Sierra Leone, waarbij als herkomstland Guinee staat geregistreerd. Deze verschillen zijn verklaarbaar niet in de laatste plaats vanwege de langdurige burgeroorlogen, conflicten en onduidelijke en wisselende landsgrenzen. Ook dialecten die bij een taalanalyse van de IND worden bepaald vertonen vaak weinig verschillen.
- b) Ook kwam het twee keer voor dat iemand door de DMB als stateloos werd gezien, terwijl de steunpunten het werkelijke land van herkomst registreerden. In 21 gevallen was de nationaliteit van de ex-AMV's bij de DMB onbekend. Bij de steunpunten is het land van herkomst wel bekend, welke in de verdere analyses is gebruikt.
- c) Dat geldt idem dito voor drie ex-AMV's die de Nederlandse nationaliteit hebben verkregen.

Verschillen in nationaliteit en land van herkomst zijn om bovenstaande redenen geen aanleiding geweest om te veronderstellen dat sprake is geweest van een mismatch tussen de registratiegegevens van de steunpunten en de DMB.

Ad 3. Verschillen tussen registraties van geboortedatum door de steunpunten en de DMB (n=63):

Aangetroffen verschillen tussen de geregistreerde geboortedatum zijn moeilijker te duiden dan de andere aangetroffen verschillen en maken het lastiger om te bepalen of werkelijk sprake is geweest van een mismatch tussen de registratiegegevens van de steunpunten en de DMB.

- a) Van een deel van de ex-AMV's is de geboortedatum (dag, maand en jaar) niet precies bekend en wordt deze geschat. Soms is het jaar waarin iemand is geboren wel bekend maar wordt de dag en de maand van iemands geboortedatum geschat (bijv. op 1 januari of op 1 juli).
- b) Een deel van de (ex)-AMV's beschikt niet over een geldig legitimatiebewijs.
- c) Een leeftijdsonderzoek kan deel uitmaken van de asielprocedure. Door de IND wordt soms een eigen geboortedatum aangehouden n.a.v. het uitgevoerde leeftijdsonderzoek, terwijl bij

officiële instanties (bijvoorbeeld in de gemeentelijke basisadministratie, GBA) de door de ex-AMV aangegeven geboortedatum leidend is.

- d) Een deel van de ex-AMV's heeft er mogelijk belang bij gehad om een andere geboortedatum dan hun werkelijke geboortedatum aan de IND te verstrekken. Bij 12 ex-AMV's hanteert de DMB een geboortedatum waarop de ex-AMV jonger was dan 15 jaar op het moment dat deze bekend werd in Nederland. Dit terwijl de leeftijd - op basis van de geboortedatum die door de steunpunten is aangeleverd - van de betreffende persoon, juist hoger zou zijn dan 15 jaar, op het moment dat deze in Nederland bekend werd. Bij 12 personen heeft de ex-AMV er dus mogelijk belang bij gehad om aan de IND of DMB een geboortedatum op te geven waardoor hij/zij jonger is dan 15 jaar bij binnenkomst in Nederland (terwijl bij Perspectief de werkelijke geboortedatum is opgegeven).

Als verschillen tussen registraties van de Steunpunten en de DMB op het niveau van de geboortedatum liggen zijn de volgende (versoepelde) criteria gebruikt om niet te veronderstellen dat sprake is van een mismatch.

- a. Als het verschil in de registraties van de geboortedatum door de DMB en de Steunpunten kleiner is dan 1 jaar dan is dit niet als een *mismatch* beschouwd. In die gevallen is in principe de geboortedatum zoals aangeleverd door DMB aangehouden. Bij 63 ex-AMV's wijken de geboortedata, die door de DMB en door Perspectief zijn aangeleverd, van elkaar af. Bij 34 personen scheelt dit meer dan een jaar.
- b. Als het verschil tussen beide geboortedata groter was dan een jaar, is gekeken naar de leeftijd waarop de ex-AMV in voor het eerst in Nederland bekend zou zijn - en de leeftijd waarop hij of zij ingestroomd zou zijn bij het steunpunt. Als dit tot gevolg zou hebben dat de ex-AMV ouder dan 18 was op het moment dat deze bekend werd in NL, hebben we de geboortedatum aangehouden waarop de ex-AMV jonger dan achttien was (aangezien de persoon dan niet als minderjarige in Nederland was gekomen). Als dit geen uitsluitsel gaf, is gekeken naar de datum van instroom bij het steunpunt. In dat geval hebben wij ervoor gekozen om de geboortedatum aan te houden waarop ex-AMV's ouder waren dan 18 toen ze instroomden bij het steunpunt (aangezien ze voor die tijd in principe nog door Nidos worden begeleid).
- c. Als deze criteria worden toegepast, blijken de van elkaar afwijkende geboortedata van 13 ex-AMV's onverenigbaar en is besloten om deze koppeling van registratiegegevens als mislukt te beschouwen.

Samenvattend is bij 99 van de 715 cases mogelijk sprake van een mismatch tussen de registratiegegevens die de steunpunten hebben aangeleverd en de registraties die via de DMB zijn verkregen. Bij 23 ex-AMV's is zeer waarschijnlijk sprake van een mismatch; derhalve zijn de gegevens die de DMB heeft aangeleverd in deze gevallen buiten beschouwing gelaten. De analyses met DMB registraties zijn dan uitgevoerd op de gegevens van 692 (715 - 23 mismatches) ex-AMV's.

Het gaat in totaal dan om 733 ex-AMV's waarvan registratiegegevens van de steunpunten beschikbaar zijn. Van 715 ex-AMV's zijn aanvullende gegevens over de asielachtergrond beschikbaar.

### 2.4.3 Statistische analyses

Bij de analyses is gebruik gemaakt van IBM SPSS software (versie 19).

### *Beschrijvende statistieken*

De onderzoeksvragen hebben enerzijds betrekking op het in kaart brengen van kenmerken van de steunpunten Perspectief, met betrekking tot de organisatie en werkwijze en de kenmerken van de deelnemers van de steunpunten. Anderzijds hebben ze betrekking op de resultaten die de steunpunten behalen (in termen van het aantal ex-AMV's dat terugkeert naar het land van herkomst, een verblijfsvergunning verkrijgt, met onbekende bestemming vertrekt of naar een ander land dan het herkomstland migreert). Bij de analyses van de kenmerken van de steunpunten en de kenmerken van de ex-AMV's alsook bij de resultaten zijn beschrijvende statistieken gebruikt (percentages/kruistabellen/gemiddelden).

### *Multi level analyse: samenhang tussen kenmerken van de steunpunten en de behaalde resultaten*

Een derde set van onderzoeksvragen richt zich op de relatie tussen werkwijze en organisatie van de steunpunten en de behaalde uitkomsten. De vraag die daarbij in eerste instantie aan de orde komt is of er sowieso een samenhang bestaat tussen kenmerken van de steunpunten en de behaalde resultaten. In tweede instantie zal de vraag worden gesteld of er mogelijk sprake is van een causale relatie tussen bepaalde kenmerken van de steunpunten en de behaalde resultaten.

Om de samenhang tussen kenmerken en resultaten van de steunpunten te bepalen zijn zogenoemde CHAID analyses uitgevoerd. CHAID staat voor Chi kwadraat Automatic Interaction Detector en biedt de mogelijkheid om de samenhang tussen de kenmerken en organisatievormen van de steunpunten (de onafhankelijke variabelen) en de resultaten (de afhankelijke variabele) in kaart te brengen. In een CHAID analyse kunnen meerdere sets van onafhankelijke variabelen worden ingevoerd. CHAID bepaalt vervolgens met welke variabelen de sterkste samenhang bestaat en zet deze variabelen uit in een boomdiagram (of *decision tree*). Het CHAID model bepaalt daarbij zelf de categorieën waarop de onafhankelijke variabelen worden onderscheiden. Op deze wijze kunnen de kenmerken van de steunpunten worden gedetecteerd die de sterkste samenhang laten zien met de resultaten.

De CHAID analyses hebben plaatsgevonden op het niveau van individuele ex-AMV's (n=733). Aan dit bestand zijn per steunpunt de kenmerken toegevoegd van de aanpak waaraan de ex-AMV's zijn blootgesteld.

De CHAID analyses zijn met verschillende sets van variabelen uitgevoerd. Het betreft sets van variabelen die betrekking hebben op de organisatie, op de samenwerking van de steunpunten met de gemeente, IND en DT&V, op de algemene werkwijze van de steunpunten, op kenmerken betreffende contracten en trajecten en op de huiskamer. Zie hiervoor bijlage 30. Eerst zijn de analyses uitgevoerd op de afzonderlijke variabelen en later op sets van gecombineerde variabelen. Uiteindelijk zijn alle variabelen gezamenlijk in CHAID geanalyseerd en zijn de belangrijkste variabelen met betrekking tot de organisatie en werkwijze gedetecteerd. De belangrijkste variabelen zijn die variabelen die de uitkomsten of behaalde resultaten van de steunpunten het best voorspellen.

### *Multi level analyse: causale samenhang tussen kenmerken van de steunpunten en de behaalde resultaten?*

Vervolgens is de vraag gesteld of de gevonden samenhang mogelijk van causale aard is. Daartoe is gezocht naar alternatieve verklaringen voor de behaalde resultaten van de steunpunten. In wezen betreft het een zoektocht naar factoren die zowel samenhangen met de kenmerken van de steunpunten als met de behaalde resultaten.

Mogelijke interveniërende factoren die in de analyses zijn betrokken zijn factoren die betrekking hebben op de kenmerken van deelnemers van de steunpunten. Het zou bijvoorbeeld kunnen zijn dat bij bepaalde herkomstgroepen ex-AMV's betere resultaten worden geboekt door de steunpunten dan bij andere herkomstgroepen. Bovendien kan het zo zijn dat deze herkomstgroepen samenhangen met de steunpunten. Het kan bijvoorbeeld blijken dat bepaalde steunpunten vooral kansrijke ex-AMV's uit bepaalde herkomstlanden begeleiden. In dat geval zou ten onrechte geconcludeerd kunnen worden dat kenmerken van deze steunpunten verantwoordelijk zijn voor de behaalde resultaten.

Tot slot zal in de multi-level analyses een knelpuntenanalyse "vastlopende dossiers" worden meegenomen, door een variabele op te nemen die ingaat op de duur van het verblijf in Nederland na het 18<sup>e</sup> levensjaar.

## 2.5 Reikwijdte en beperkingen van de studie

Het *experiment* Perspectief is niet als een wetenschappelijk experiment opgezet, maar geënt op de Perspectief *aanpak*, die sinds 2003 is ontwikkeld in de praktijk van de hulp aan (jonge) vluchtelingen in (middel) grote steden. In dit onderzoek is daarom geen sprake van een experimentele groep en een controlegroep (met een voor- en nameting). Er zijn eenmalig interviews afgenomen met sleutelinformanten van de 20 steunpunten met betrekking tot de lokale organisatie en werkwijze, en met behulp van diverse databases zijn de demografische achtergrond, de asielgeschiedenis en de verblijfsgeschiedenis van de ex-AMV's bij het steunpunt in kaart gebracht. Bij een dergelijke *pre-experimentele* aanpak zijn validiteit en generaliseerbaarheid van de resultaten en uitkomsten beperkter dan bij een meer gecontroleerd onderzoeksontwerp.

In wezen bestaat het experiment Perspectief uit 20 experimenten met een gemeenschappelijke aanpak, die per steunpunt kan verschillen op onderdelen van de organisatie en werkwijze (de Jong, ND). De in 1.4 geformuleerde onderzoeksvragen kunnen uitsluitend beantwoord worden bij de gratie van (duidelijke) verschillen tussen de aanpak van de steunpunten. Zonder, of bij slechts kleine verschillen groeit de onzekerheidsmarge bij de beantwoording van de onderzoeksvragen, bijvoorbeeld over welke onderdelen van de Perspectief aanpak succesvol of generaliseerbaar zijn.

Daarbij hebben de steunpunten geen vergelijkbare groep deelnemers aangetrokken. De deelnemers zijn tenslotte niet willekeurig aan de steunpunten toegewezen. De kenmerken van de deelnemers verschillen dan ook per steunpunt. De steunpunten verschillen met andere woorden niet alleen in (de details van) hun aanpak maar bereiken ook andere ex-AMV's met andere achtergrondkenmerken. Dat leidt tot de gecompliceerde situatie waarin verschillende (groepen) ex-AMV's op een verschillende manier zijn begeleid in een variabele lokale beleidscontext.

Voor de multi-level analyse in hoofdstuk zeven zijn de onafhankelijke variabelen (verschillen in organisatie en werkwijze) gegenereerd op basis van (mogelijk gekleurde) inschattingen en beschrijvingen uit de semi-gestructureerde interviews met de respondenten. Daarnaast is de kern van de informatie over de aanpak van de steunpunten verkregen van respondenten die niet zijn uitgekozen door de onderzoekers (op basis van objectieerbare selectiecriteria), maar voorgedragen door het management van de steunpunten. Ook zijn in het kader van dit onderzoek geen interviews afgenomen bij de cliënten van de steunpunten (waarmee bijvoorbeeld meer inzicht verkregen kan

worden over de vertrouwensrelatie tussen de projectdeelnemers en begeleiders). Dit bleek niet mogelijk binnen de gestelde onderzoekstermijn. Deze restricties kunnen de validiteit van de verzamelde informatie beïnvloeden.

Tot slot is het belangrijk te benadrukken dat in het onderzoek alleen ex-AMV's zijn geïnccludeerd die na 1 oktober 2009 zijn uitgestroomd (of tot het einde van de onderzoeksperiode nog in begeleiding waren). Ex-AMV's die voor 1 oktober 2009 zijn ingestroomd *en* ook zijn uitgestroomd zijn in dit onderzoek niet inbegrepen. Volgens de steunpunten zijn dit deels jongeren waarbij het relatief eenvoudig was om een oplossing te vinden voor hun asielproblemen. Daarentegen zijn ex-AMV's die voor 1 okt 2009 zijn ingestroomd en niet tevens uitgestroomd voor deze datum voor een deel de 'moeilijke gevallen'. Ook deze afperking van de onderzoeksgroep kleurt de resultaten van de steunpunten; hun *success stories* worden tenslotte deels niet meegenomen in het onderzoek. Daarom is het van belang enige voorzichtigheid te betrachten bij het generaliseren van de studieresultaten naar de totale groep ex-AMV's die in Nederland verblijven of verbleven.

## Deel B: Resultaten

### 3 De Perspectief aanpak: organisatorisch spectrum

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe de twintig Perspectief steunpunten zijn georganiseerd en met wie zij samenwerken (onderzoeksvragen 1-3, 18). In paragraaf 3.1 wordt ingegaan op de onderzoeksvraag naar overeenkomsten en verschillen tussen de lokale steunpunten met betrekking tot doelen, opzet, inrichting en aanwezige faciliteiten. In paragraaf 3.2 komen de verschillende actoren aan bod die een rol spelen binnen de Perspectief steunpunten en in 3.3 de samenwerking met de ketenpartners, zoals IND, DT&V, Vreemdelingenpolitie en IOM. In paragraaf 3.4 worden de knelpunten beschreven die de steunpunten en gemeenten ondervinden met de ketenpartners.

#### 3.1 Overeenkomsten en verschillen in de organisatie van lokale steunpunten Perspectief

##### 3.1.1 Doelen steunpunten en gemeenten

Op de vraag wat het steunpunt zelf als haar belangrijkste doel beschouwt konden de respondenten in volgorde van belangrijkheid antwoorden. De helft van de steunpunten noemt het voorkomen van illegaliteit (6 keer als eerste doel genoemd en twee keer als tweede) of het in beeld houden van de cliënten (vier keer als eerste genoemd) als belangrijkste doel van het steunpunt. Daarnaast worden het bieden van perspectief (vier keer als eerste en drie keer als tweede), zelfredzaamheid en verantwoordelijkheid aanleren (3x), motiveren tot actie (2x) of het maken van keuzes door de respondenten genoemd (2x). Opvallend is dat het inzetten op de mogelijkheid van alsnog een verblijfsvergunning meest als tweede of derde belangrijke doel wordt gezien (6x) en terugkeer alleen als derde doel genoemd wordt (5x). De doelstellingen van de steunpunten laten zich daarmee samenvatten als het voorkomen van illegaliteit en het bieden van perspectief, in terugkeer dan wel verblijf. Daarnaast noemt men in beeld houden, bieden van humanitaire hulp, bewustmaking, praktische oplossingen en toekomstgericht werken. Steunpunt Haarlem benadrukt dat het wel moet gaan om een 'reëel' perspectief: *“Bieden van perspectief in welke vorm dan ook. We zijn wel heel strikt en duidelijk als er geen procedure mogelijk is en verblijf hier geen reële optie is. Dan is het beste om z.s.m. te zorgen dat je terug kan.”*

De beleidsmedewerkers van de gemeenten noemen als belangrijkste doel eveneens het voorkomen van illegaliteit en het bieden van perspectief. Bij het verwoorden van het doel van, en de gemeentelijke opdracht aan het steunpunt wordt door de verantwoordelijke ambtenaren veelal verwezen naar de motie Spekman of naar de kaders en uitgangspunten voor het experiment perspectief ex-AMV's (De Jong, ND). Het voorkomen dat jongeren in criminaliteit of mensenhandel terechtkomen (7) en het voorkomen van overlast (6) worden vaak als tweede of derde antwoord gegeven.

### 3.1.2 Realisatie opzet Steunpunten

Vijf steunpunten (Amsterdam, Drachten, Enschede, Maastricht en Tilburg) zijn gestart in de maand na het begin van het experiment in oktober 2009, en het steunpunt Rotterdam is officieel in januari 2010 van start gegaan.

De meeste steunpunten zijn echter reeds in 2006/2007 opgericht, terwijl voorloper Utrecht al in 2003 is gestart. Van de veertien steunpunten die al vóór het Perspectief experiment actief waren, geven zes steunpunten aan dat hun aanpak en organisatie gedurende het landelijke experiment wezenlijk anders is dan daarvoor. Bij vier van deze steunpunten is de aanpak strikter en formeler geworden. Volgens Nijmegen houdt dit met name in dat er *“Meer verplichtingen; meer rapportages [...] meer overleg met andere steunpunten...”* aan de organisatie van het steunpunt

verbonden zijn. Ook in steunpunt Den Haag merkt men dat er meer bovenop de uitvoering wordt gezeten: *“De gemeente bemoeit zich er wel mee, willen cijfers weten en checken of we wel genoeg doen aan uitstroom.”* In de steunpunten Hengelo en Enschede wordt meer scholing geboden sinds het experiment officieel begonnen is: *“Dat komt omdat de beleidsmedewerker van de gemeente Hengelo dat heeft geregeld: zij heeft een algemene basisvaardigheden cursus geregeld voor de ex-AMV's en nu ook digitale vaardigheden.”*

### 3.1.3 Inrichting en faciliteiten van de steunpunten Perspectief

Zestien van de twintig steunpunten beschikten ten tijde van het Perspectief experiment over een huiskamer (waarvan er een per 31 december 2009 is gesloten). De overige vier steunpunten (Amsterdam, Drachten, Maastricht en Nijmegen) houden uitsluitend kantoor, vaak in een vestiging van Vluchtelingenwerk. Tabel 5 geeft een aantal kenmerken van de huiskamer weer. Bij twaalf steunpunten bevindt de huiskamer zich in hetzelfde pand als het kantoor, bij vier bevindt deze zich op een andere locatie. De openingstijden van de huiskamers zijn heel divers en veelal afhankelijk van het beschikbare personeel, de financiële situatie en de grootte van de groep cliënten. De openingstijden van de huiskamer variëren van een of twee dagdelen per week tot elke werkdag van 8.00 tot 17.30 uur.

De inrichting en opzet van de huiskamers verschilt nogal tussen de steunpunten. De verschillen in huiskamers zijn niet duidelijk te typeren, het is meer een waaier van beschikbare faciliteiten, ruimte

Tabel 4 Start steunpunten

Steunpunt	Startdatum steunpunt	Aanpak en organisatie veranderd na begin landelijk experiment
Rotterdam	05-jan-2010	n.v.t.
Drachten	01-nov-2009	n.v.t.
Amsterdam	01-okt-2009	n.v.t.
Enschede	01-okt-2009	n.v.t.
Maastricht	01-okt-2009	n.v.t.
Tilburg	01-okt-2009	n.v.t.
Alkmaar	01-sep-2007	Nee
Almelo	01-aug-2007	Nee
Haarlem	01-jul-2007	Nee
Hengelo	01-jul-2007	Ja
Arnhem	01-jun-2007	Nee
Den Haag	01-jun-2007	Ja
Zaandam	01-jun-2007	Nee
Deventer	01-jan-2007	Ja
Leeuwarden	01-jan-2007	Nee
Zwolle	01-jan-2007	Ja
Eindhoven	01-okt-2006	Nee
Groningen	01-aug-2006	Nee
Nijmegen	01-jul-2006	Ja
Utrecht	01-jun-2003	Nee

en inrichtingselementen, van heel sober tot zeer comfortabel. In sommige steunpunten is het meer een vergaderzaaltje waar wat koffie en thee op tafel gezet wordt en de cliënten met elkaar of een medewerker kunnen praten. Bij andere steunpunten wordt dit aangevuld met een computer met internet, folders met bijvoorbeeld landeninformatie en ander leesvoer. Aan de andere kant zijn er steunpunten die proberen er iets huiselijks van te maken, met een bank, speelgoed voor de kinderen et cetera. In Utrecht is er een kinderhoekje en ook in bijvoorbeeld Zaandam doen de medewerkers hun best om het aantrekkelijk te maken: *"Het is echt een huisje geweest, heeft wel meer sfeer dan andere projecten waar het meer een kantoorpand is. Dit is echt een woonkamer in een oud pand, met banken en een grote tv. Heeft een leuke sfeer vind ik wel. Er hangt een kaart van de wereld, er is een tuin met een zitje: ideaal. Het ligt bovendien midden in het centrum. Hier is bewust voor gekozen, omdat het een drempelverlagende werking heeft."* Bij een aantal steunpunten is er ook een keuken verbonden aan de huiskamer, waar cliënten gezamenlijk kunnen koken. Andere huiskamers zijn meer een soort inloop waarbij een leestafel, stoelen, en soms een bank in de kantooruimte van de medewerkers is gezet en cliënten gebruik kunnen maken van de aanwezige computers of een medewerker kunnen aanspreken.

Tabel 5 Kenmerken huiskamers

Steunpunt	Huiskamer aanwezig?	Locatie huiskamer, kantoor	Huiskamer open (in dagdelen per week)	Doelgroepen huiskamer	Status bezoek huiskamer
Hengelo	Ja	Dezelfde	1	Enkel ex-AMV's	voorwaarde
Enschede	Ja	Dezelfde	2	Enkel ex-AMV's	voorwaarde
Zaandam	Ja	Dezelfde	2	Ook ander publiek	voorwaarde
Haarlem	Ja	Dezelfde	2	Ook statushouders	voorwaarde
Rotterdam	Ja	Dezelfde	3	Ook statushouders	voorwaarde
Deventer	Ja	Dezelfde	Geen info	Ook ander publiek	vrijwillig
Tilburg	Ja	Dezelfde	2	Ook ander publiek	vrijwillig
Den Haag	Ja	Dezelfde	3	Ook ander publiek	vrijwillig
Zwolle	Ja	Dezelfde	10	Ook ander publiek	vrijwillig
Alkmaar	Ja	Dezelfde	5	Ook statushouders	vrijwillig
Groningen	Ja	Dezelfde	8	Ook statushouders	vrijwillig
Utrecht	Ja	Dezelfde	10	Ook statushouders	vrijwillig
Leeuwarden	Ja	Elders	2	Enkel ex-AMV's	vrijwillig
Eindhoven	Ja	Elders	4	Ook ander publiek	vrijwillig
Arnhem	Ja	Elders	3	Ook statushouders	vrijwillig
Almelo	Ja	Elders	5	Ook statushouders	vrijwillig
Amsterdam	Nee	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Drachten	Nee	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Maastricht	Nee	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Nijmegen	Nee	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.

Bij elf steunpunten is het bezoek aan de huiskamer vrijwillig, bij vijf is het bezoek aan de huiskamer verplicht. Hier wordt dan verwacht dat ex-AMV's gemiddeld eens per twee weken langs komen om te praten, soms met het leefgeld als (uiterste) sanctiemiddel. Volgens de elf steunpunten met een vrijwillige huiskamer werkt een dergelijke regel of dwang in de praktijk niet goed en komen de meeste deelnemers toch wel wanneer het er op aan komt. Als het nodig is neemt het steunpunt zelf het initiatief tot contact, bijvoorbeeld per email of telefoon. *"In het begin zeiden we wel dat ze twee keer in de week moesten komen,"* vertelt men in Arnhem, *"Maar uiteindelijk komen cliënten wanneer*



*ze iets te vertellen hebben of iets willen weten. Niet dwingen dus, ze mogen gewoon langskomen als ze iets willen. Als iemand lange tijd niet is geweest, bellen we er wel achteraan.”*

Drie huiskamers richten zich exclusief op ex-AMV's, in zeven zijn ook statushouders welkom en in zes huiskamers mag ook nog ander publiek komen. In Utrecht wordt helder samengevat wat de reden van het toelaten van zowel status- als niet-status-houders is: *“Zowel statushouders als mensen zonder vergunning komen elkaar tegen, ze hebben er veel steun aan, vertellen verhalen over terugkeer. Statushouders nemen ook mensen mee, werken als soort van ambassadeurs of recruiters voor het steunpunt. Ze komen bijvoorbeeld mensen op een station tegen en nemen ze mee. Is voor veel mensen erg belangrijk en is al zo sinds het begin van het project.”* In sommige steunpunten komen de ex-AMV's ook in contact met oudere vluchtelingen. In Almelo ziet men positieve effecten van contact tussen de verschillende generaties vreemdelingen: *“De statushouders komen er ook, die mengeling is leuk. Alle vluchtelingen komen daar die woonachtig zijn in Almelo en hier in begeleiding zijn. Dus ze praten ook echt met mensen van tachtig en zo. Vooral de computers zorgen ervoor dat er meer contact is, ouderen die vragen om hulp aan jongeren. Contacten die daar ontstaan zijn heel erg leuk. 's Ochtends zitten wij daar zelf ook.”* De meeste beleidsmedewerkers van de gemeenten noemen als belangrijkste functie van de huiskamer de inlooffunctie en het daarmee in gesprek komen en het beginpunt van begeleiding als belangrijkste functie van de huiskamer (10x). De gemeenteambtenaar in Den Haag vat het treffend samen: *“Ze kunnen daar laagdrempelig in beeld komen, en zichtbaar worden, zodat ze van daaruit begeleiding kunnen krijgen.”* Verder worden als functie de mogelijkheid voor het winnen van vertrouwen (7x) en de ontmoetingsfunctie voor de cliënten (6x) genoemd; een plek, zo vertelt de ambtenaar in Zaandam, *“waar ze onder gelijken konden zijn, waar ze terecht komen en van waaruit je langzaam kan beginnen aan een traject en beginnen met het bieden van een perspectief. Is wel het belangrijkste: een plek hebben waar ze ook graag komen.”* Sommige ambtenaren noemen nog het faciliteren van het werken aan terugkeer (3x), bijvoorbeeld door computers beschikbaar te stellen waarmee de ex-AMV's landeninformatie kunnen zoeken of in contact kunnen komen met familie en vrienden uit het land van herkomst, maar ook door het houden van landnavonden en een spreekuur en presentaties van het IOM. Vijf steunpunten noemen de *outreach*-functie van de huiskamer en het daarmee in beeld krijgen en bereiken van de doelgroep als belangrijke functie van de huiskamer.

## 3.2 De actoren en hun rol in de gemeentelijke aanpak Perspectief

### 3.2.1 Uitvoerders van de steunpunten

Dertien van de twintig steunpunten worden (gedeeltelijk) gerund door een lokale afdeling van Vluchtelingenwerk, zeven steunpunten door andere organisaties (zie bijlage 5). In Alkmaar wordt het steunpunt gerund door Inova, een onafhankelijke organisatie voor (re)integratie, sociale activering, inburgering en vluchtelingenwerk. In Eindhoven is Vluchtelingen in de Knel verantwoordelijk voor het steunpunt. In Enschede en Hengelo is dat Carint, een lokale welzijn-, woon- en zorgorganisatie. Maastricht wordt volledig door vrijwilligers gerund. In Rotterdam wordt het steunpunt gerund door stichting ROS, het Rotterdams Ongedocumenteerden Steunpunt. In Tilburg wordt het steunpunt gerund door VLOT/SMT, Vluchtelingen Ondersteuning Tilburg/Missionair Servicecentrum Tilburg.

Bij drie van de zes steunpunten die door andere organisaties worden gerund is Vluchtelingenwerk wel direct betrokken bij het steunpunt. Bij vijf steunpunten is de plaatselijke opvangorganisatie ook direct betrokken bij de uitvoering. Daarnaast zijn er steunpunten die de maatschappelijke en juridische dienstverlening uitbesteden of de uitreiking van het leefgeld door derden laten verzorgen. De samenwerking met de direct betrokken partners wordt door de medewerkers van de steunpunten als goed beoordeeld. Over het algemeen zijn er geen knelpunten in de samenwerking met direct betrokken organisaties.

### 3.2.2 Aantal en werkvolume medewerkers

Tabel 6 Medewerkers en vrijwilligers op de steunpunten

	Aantal betaalde medewerkers	Uren / week	Aantal vrijwilligers en stagiaires
Alkmaar	1	16	1
Almelo	2	2	3
Amsterdam	3	100	2
Arnhem	1	16	6
Den Haag	2	32	8
Deventer	1	12	2
Drachten	3	20	2
Eindhoven	2	64	7
Enschede	3	22	1
Groningen	4	60	6
Haarlem	3	24	1
Hengelo	3	30	1
Leeuwarden	2	50	2
Maastricht	0	0	5
Nijmegen	3	20	4
Rotterdam	2	42	12
Tilburg	3	42	20
Utrecht	8	288	0
Zaandam	3	32	2
Zwolle	1	32	40

Het aantal betaalde medewerkers varieert van nul tot acht. Vier steunpunten hebben één betaalde medewerker, vijf steunpunten hebben er twee en acht steunpunten hebben drie betaalde krachten. Steunpunt Maastricht heeft helemaal geen betaalde medewerkers en draait puur op vrijwilligers, terwijl steunpunt Utrecht acht betaalde medewerkers heeft en geen gebruik maakt van vrijwilligers. Het totaal aantal uren betaalde krachten is heel verschillend. De meeste steunpunten zitten tussen de 16 en 42 uur per week, drie steunpunten moeten het met minder doen, terwijl vijf steunpunten daar boven zitten. Amsterdam en Utrecht zitten het hoogst met respectievelijk 100 en 288 uur aan betaalde medewerkers per week. Behalve Utrecht maken alle steunpunten gebruik van vrijwilligers en/of stagiairs. Negen steunpunten hebben een of twee vrijwilligers. Bij de andere steunpunten loopt dit uiteen van drie tot veertig.

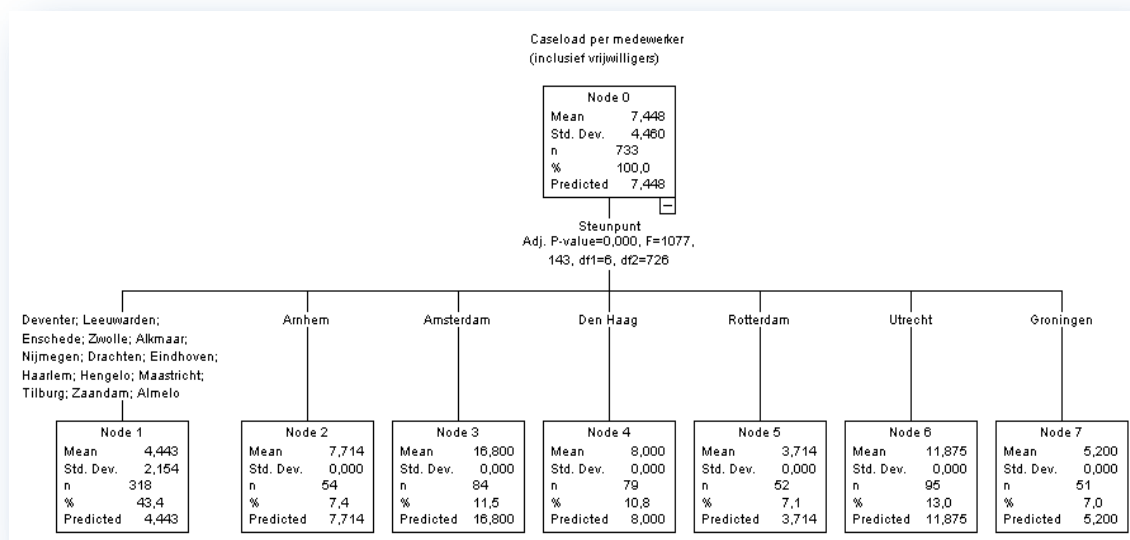
#### Caseload en aantal uren begeleiding per cliënt per week

Volgens de medewerkers van de steunpunten zijn er grote verschillen in de intensiteit van de individuele begeleiding. Niet alleen tussen de ex-AMV's onderling maar ook gedurende de begeleiding. De intensiteit van de begeleiding wordt daarnaast mede bepaald door het traject waar de ex-AMV in zit (zie verder hoofdstuk 5). De hoeveelheid begeleiding die men kan aanbieden wordt echter ook beïnvloed door personele condities, zoals het aantal fte's, de caseload en het totaal aantal uren dat voor het project beschikbaar is.

In Tabel 6 staat een overzicht van het aantal vaste betaalde krachten en vrijwilligers bij de steunpunten. De caseload is berekend door het aantal ex-AMV's dat in begeleiding is te delen door het aantal vaste krachten en vrijwilligers. De gemiddelde caseload van de steunpuntmedewerkers is dan 7,5 cliënten per begeleider.

Kijkend naar de verschillen tussen de steden, zien wij dat bij veertien steunpunten - te weten Deventer, Leeuwarden, Enschede, Zwolle, Alkmaar, Nijmegen, Drachten, Eindhoven, Haarlem, Hengelo, Maastricht, Tilburg, Zaandam en Almelo - de caseload per medewerker vergelijkbaar is (gemiddeld 4,4 cliënten per medewerker), maar aanzienlijk lager ligt dan het gemiddelde (7,5 cliënten per medewerker, zie Figuur 1)<sup>8</sup>.

**Figuur 1 Caseload per medewerker (inclusief vrijwilligers)**



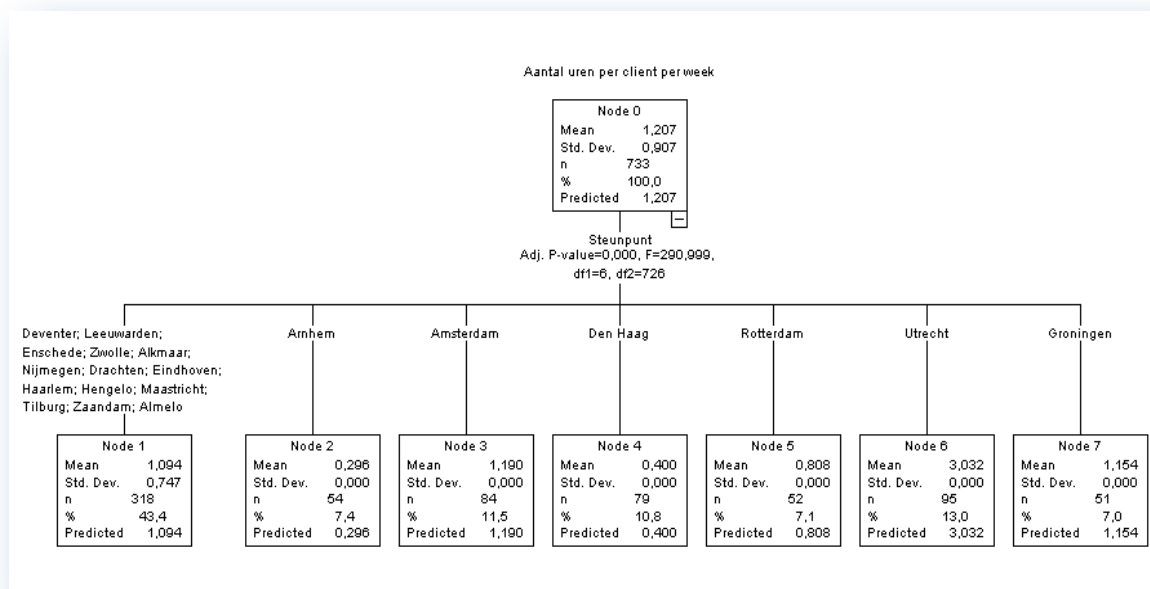
Inclusief de inzet van vrijwilligers, komt de caseload in de overige steden hoger (Arnhem, Amsterdam, Den Haag, Utrecht en Groningen) dan wel lager uit (Rotterdam).

Het aantal uren dat de vaste medewerkers<sup>9</sup> per week en per cliënt beschikbaar hebben is gemiddeld 1,2. Hier zien we dat bij dezelfde groep van veertien steunpunten gemiddeld ongeveer evenveel tijd wordt besteed aan de individuele deelnemers, zo'n 1,1 uur per week (zie Figuur 2). Het aantal uren in de overige zes steden verschilt significant met deze groep, maar ook onderling, waarbij Amsterdam, Groningen en vooral Utrecht (aanzienlijk) meer en Rotterdam en vooral Arnhem en Den Haag (aanzienlijk) minder uren per individuele ex-AMV beschikbaar hebben.

<sup>8</sup> Utrecht werkt niet met vrijwilligers, Maastricht werkt alleen maar met vrijwilligers.

<sup>9</sup> Het aantal uren dat vrijwilligers beschikbaar zijn wisselt sterk en is hier buiten beschouwing gelaten.

Figuur 2 Aantal beschikbare uren van de vaste medewerkers per cliënt per week



### 3.2.3 Functies en expertise medewerkers

Alhoewel de benamingen voor de functies bij de verschillende steunpunten uiteenlopen, kan in het algemeen gesteld worden dat bij alle steunpunten maatschappelijke werkers of juridische begeleiders werkzaam zijn; deze functies worden onder andere sociaal raadvrouw, sociaal-cultureel werker, (sociaal) juridisch medewerker, maar ook sociaal beheerder of huiskamer-begeleider genoemd.

In sommige gevallen wordt er geen onderscheid gemaakt tussen juridische en maatschappelijke begeleiding en noemt men medewerkers 'toekomstcoach' of simpelweg 'cliëntbegeleider'. Daarnaast is er bij enkele steunpunten een (afzonderlijke) coördinator, project- of teamleider aangesteld, die evenwel ook vaak inhoudelijk met cliënten werkt aan diverse onderwerpen (zie verder hoofdstuk 5.2). Zeventien steunpunten hebben zelf juridische expertise in huis; medewerkers die ofwel veel ervaring hebben met juridische (asiel)procedures ofwel jurist zijn. De overige drie (Arnhem, Den Haag en Maastricht) maken gebruik van juridisch medewerkers van Vluchtelingenwerk die elders binnen de gemeente gehuisvest zijn. Daarnaast maken de steunpunten, afhankelijk van de omstandigheden, tevens gebruik van externe (asielrecht)advocaten, de juristen die bij Vluchtelingenwerk werken (maar niet direct aan het steunpunt verbonden zijn) of stagiaires met een juridische achtergrond.

De kwaliteit van de externe juridische bijstand - zo daar gebruik van wordt gemaakt - wordt met name beoordeeld aan de hand van de ervaring die de medewerkers in de loop der jaren hebben opgedaan, vooral waar het gaat om samenwerking met advocaten. Wanneer men nog niet zo bekend is met een advocaat, wordt ook wel eens gecontroleerd of deze niet onnodig procedures opstart of deze niet nodeloos rekt. De ervaringen met advocaten zijn ook binnen hetzelfde steunpunt nogal wisselend, zo wordt duidelijk in Zaandam: *“Door ervaring beoordelen we de kwaliteit van advocaten, op een gegeven moment weet je wel welke kantoren goed zijn. En je ziet het aan de stukken. Sommige advocaten durven ook niet te zeggen of een case er goed uit ziet, dus bieden eigenlijk valse*

*hoop. Anderen verpesten zaken ook totaal, bijvoorbeeld door te laat een beroep in te dienen; als er dan komt te staan dat iemand geen beroep heeft gedaan, dan blijft je dat later ook achtervolgen.” De expertise van de juridische afdeling van VluchtelingenWerk Nederland staat voor de steunpunten die hier gebruik van maken buiten kijf, zo geeft men in Utrecht aan: “Asiel doet VluchtelingenWerk Nederland, die hebben een grote database waar iedereen gebruik van maakt. Voor asiel en regulier halen we daar heel veel informatie uit.”*

Alle steunpunten vinden het belangrijk dat er brede expertise aanwezig is onder de medewerkers, zoals kennis van andere culturen, affiniteit met de doelgroep, incasseringsvermogen, analytische maar ook praktische vaardigheden. De medewerkers moeten van alle markten thuis zijn, verklaart men in Maastricht: *“Ja, we benadrukken dat wel; het gaat niet alleen om het juridische, maar er zijn ook psychologische kanten aan, plus huisvestings- en relatieproblemen, en wat hun toekomst is. Het gaat om alle leefgebieden (waar ze allemaal minder op scoren). Het is multi-problematiek. Je moet ze ook helpen als ze kiespijn hebben.”*

#### 3.2.4 Rol van de gemeente bij de steunpunten

De communicatie tussen het steunpunt en de gemeenten wordt door vijftien van de steunpunten als goed (7x) of zeer goed (8x) ervaren (zie bijlage 12). Drie steunpunten noemen de communicatie met de gemeente redelijk, bijvoorbeeld omdat een betrokken beleidsmedewerker is weggefallen. Steunpunt Haarlem: *“Er is nu nauwelijks communicatie meer. Geen casebesprekingen of iets dergelijks.”* Twee steunpunten vinden de communicatie slecht, bij één steunpunt omdat er nauwelijks contact is, bij het andere steunpunt juist omdat de gemeente *“er boven op zit”* en volgens het steunpunt *“voortdurend commando’s en bevelen uitdeelt”*. De gemeenten noemen de communicatie met de steunpunten goed tot zeer goed.

Vijftien steunpunten vinden de steun van de gemeente goed tot zeer goed. Vier steunpunten vinden de steun van de gemeente redelijk tot slecht en één steunpunt zeer slecht. Ruim de helft van de steunpunten (11) ervaart knelpunten in de samenwerking met de gemeente (zie bijlage 12). Het meest genoemde knelpunt is de financiering van het steunpunt en een daarmee samenhangend gebrek aan middelen en personeel. Dit wordt de contactpersoon voor het steunpunt meestal niet aangerekend, aangezien deze op diens beurt weer afhankelijk is van de gemeenteraad en het college van B&W. Daarnaast worden door vijf steunpunten het gebrek aan betrokkenheid of de afwijkende belangen van de gemeente genoemd. De gemeenten noemen geen knelpunten in de samenwerking met de steunpunten, al is er soms wel verschil van inzicht of ervaart men de begroting als knelpunt.

Alhoewel het voor de meeste beleidsmedewerkers niet goed aan te geven is hoeveel uur men aan het Perspectief project besteedt, wordt dit tussen de 1 en 8 uur per week ingeschat. Gevraagd naar de rol van de gemeente(-ambtenaar) bij de steunpunten wordt door vrijwel alle respondenten het onderhouden van het contact met het steunpunt (17x) en de faciliterende functie (13x) genoemd. Het scheppen van kaders of randvoorwaarden waarbinnen een steunpunt kan opereren wordt ook meerdere malen genoemd. Daarnaast geeft de meerderheid aan dat zij ingezet kunnen worden om problemen met overige instanties op te lossen: *“De gemeente probeert knelpunten op te lossen en kan zowel naar instanties in de stad als naar woningbouwcorporaties,”* vertelt de Eindhovense ambtenaar.

Zes gemeenteambtenaren zeggen ook op inhoudelijk en caseniveau te overleggen met de steunpunten. Voorts geven enkele ambtenaren aan dat de gemeente deelneemt aan een LTO, in een

stuur-, project- of klankbordgroep zit. De ene ambtenaar houdt zich dus vooral bezig met het contact en het faciliteren van het steunpunt, zoals in Drachten: *“Door goed contact met de coördinator, elkaar continue op de hoogte houden. Een bijdrage leveren, in de afstemming en randvoorwaarden. Een beleidsmedewerker is geen inhoudelijk expert. Regelmatig overleg.”* De ambtenaar in Hengelo daarentegen overlegt regelmatig met het steunpunt over de deelnemers en hun voortgang. Zij benadrukt dat het juist *“een duidelijke beleidskeuze (is) om me er inhoudelijk mee te bemoeien. (...)Mensen die het uitvoeren zitten er heel dicht op, de ambtenaar staat er verder af en kan makkelijker besluiten nemen, met uiteindelijke einddoel in het hoofd (anders verdwijnt het in de waan van de dag).”*

### 3.3 De samenwerking tussen de steunpunten Perspectief en de overige ketenpartners

#### 3.3.1 IND

Alle steunpunten hebben incidenteel contact met de IND. Het gaat dan hoofdzakelijk over het opvragen van informatie over cliënten of procedures. Het contact is over het algemeen niet met specifieke - of de speciaal voor dit experiment beschikbare - contactpersonen. Vaak wordt (ook) contact opgenomen via het 0900 nummer van de IND, en sommige steunpunten gebruiken het ketenpartner-service nummer. Er wordt door steunpunten geklaagd over de telefonische bereikbaarheid van de IND of over de mogelijkheden die de contactpersonen hebben, zoals in Rotterdam: *“Ik heb ze wel eens gebeld, maar dan werd er alsnog weer doorverwezen naar anderen, als we dossiers wilden opvragen.”*

Twaalf gemeenten werken niet direct samen met de IND, acht gemeenten wel. Meestal is de samenwerking incidenteel. De gemeenten Amsterdam, Rotterdam en Hengelo zeggen structureel samen te werken met de IND. De contacten bestaan uit het opvragen van gegevens of het aanschuiven bij een ketenpartneroverleg.

Ook de IND noemt de samenwerking met de steunpunten en gemeenten gering. Volgens de IND gaat het bij alle steunpunten om incidentele ‘samenwerking’, in de meeste gevallen naar aanleiding van door het steunpunt gestelde, telefonische, vragen.

#### 3.3.2 DT&V

Behalve in Maastricht en Zaandam zeggen alle steunpunten samen te werken met de DT&V.

Tabel 7 Samenwerking steunpunten met de DT&V

Samenwerking DT&V	Steunpunten
Geen samenwerking	Maastricht, Zaandam
Steunpunt vraagt gegevens op	Almelo, Arnhem, Den Haag, Eindhoven, Nijmegen
Begeleiden cliënten bij DT&V gesprekken	Alkmaar
Samenwerking op caseniveau	Amsterdam, Deventer, Drachten, Enschede, Hengelo, Rotterdam, Tilburg, Utrecht, Zwolle
Samenwerking op caseniveau binnen LTO	Groningen, Haarlem, Leeuwarden

Vier steunpunten werken uitsluitend samen met de speciaal voor het experiment aangestelde contactpersoon, de overige steunpunten ook met andere medewerkers. Twaalf steunpunten werken

op case-niveau samen met de DT&V. Het steunpunt Zwolle zegt hierover: *“Soms bespreken we wat algemene punten, verder is het op casuïstiek niveau de cliënten doornemen: stand van zaken voor een procedure of hoe ver het terugkeertraject is.”* Soms zijn de lijnen kort en wordt er direct vanuit het steunpunt met de DT&V samengewerkt, zoals in Amsterdam: *“Casusbespreking met DT&V zonder jongeren en gezamenlijke gesprekken met jongeren. Ook soms al wel voordat er keuze is gemaakt voor terugkeer. Ze zijn hier echt vaak, voeren samen met jongeren gesprekken over terugkeer.”* Soms vindt de samenwerking plaats via het LTO, het Lokaal Terugkeer Overleg waarin gemeente, DT&V en andere ketenpartners samenwerken aan de zelfstandige terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers. Bij vijf steunpunten bestaat de samenwerking voornamelijk uit het opvragen van informatie.

Ruim de helft van de steunpunten noemt de samenwerking incidenteel, iets minder dan de helft structureel. Steunpunt Hengelo bijvoorbeeld werkt incidenteel samen: *“Zij weten wie er allemaal in het project zitten. Mocht er iets zijn op het gebied van terugkeer, dan wordt daar wel een overleg over gepland.”*

Ook aan de DT&V is gevraagd de samenwerking met de twintig steunpunten te beschrijven. De gegevens die de DT&V heeft aangeleverd geven een iets ander beeld over de samenwerking met de steunpunten. Met drie steunpunten zegt de DT&V geen contact te hebben, met vijf steunpunten is er nauwelijks contact en met zes is er met enige regelmaat contact via e-mail en telefoon. Bij de overige zes steunpunten is er persoonlijk contact, wordt casuïstiek besproken of in een LTO samengewerkt.

Zestien gemeenten werken samen met de DT&V, waarvan de helft aangeeft dat deze samenwerking structureel is. Bij tien gemeenten vindt de samenwerking plaats op case-niveau. De DT&V geeft aan met elf gemeenten in een LTO te zitten.

### 3.3.3 Vreemdelingenpolitie

Negen steunpunten geven aan met de Vreemdelingenpolitie samen te werken. De overige elf zeggen dit niet te doen. Beide groepen beschrijven de contacten met de Vreemdelingenpolitie op gelijke wijze en zeggen slechts op incidentele basis contacten te onderhouden. In Utrecht bijvoorbeeld zegt men wel met de Vreemdelingenpolitie samen te werken, maar is het contact *“heel formeel. Als zij zeggen: die en die moet stempelen, dan geven ze dat aan ons door. Heel beperkt.”* Ook de drie steunpunten in het noorden des lands zeggen samen te werken met de Vreemdelingenpolitie, maar *“zeer indirect, ze horen in de vreemdelingenketen. In Groningen hebben de ex-AMA's het verzoek om te stempelen, dus dan hoor ik van ze als ze niet hebben gestempeld. Dus meer ter controle. In Friesland word ik wel eens gebeld om te checken of iemand gelabeld is.”* Of men de relatie met de Vreemdelingenpolitie nu beoordeeld als samenwerking of niet, er lijkt sprake van soortgelijke ervaringen, kernachtig samengevat door het steunpunt Haarlem: *“Nee, maar we hebben wel met ze te maken.”*

Er is geen sprake van structurele samenwerking tussen de steunpunten en de Vreemdelingenpolitie, behalve in Almelo, waar als enige gemeente wekelijks overleg over de stempelplichtige ex-AMV's wordt gevoerd. Voor de meeste andere steunpunten is de stempelplicht incidenteel of geen aanleiding voor overleg met de Vreemdelingenpolitie.

In het ketenoverleg is met de Vreemdelingenpolitie afgesproken dat deelnemende ex-AMV's niet door de Vreemdelingenpolitie zullen worden opgepakt gedurende het Perspectief experiment. De



steunpunten geven daartoe de namen of V-nummers van hun deelnemers aan de Vreemdelingenpolitie door of geven de deelnemer een bewijs dat ze in het Perspectief-experiment zitten. Steunpunt Alkmaar: *"De enige samenwerking die wij hebben is dat ik het aantal V-nummers heb moeten doorgeven van de jongeren zonder status, zodat ze niet in detentie belanden."* Veel steunpunten maken gebruik van een ID-pasjessysteem of vrijgeleidebriefje, zoals in Tilburg: *"Mensen die in het project zitten hebben een pasje voor bescherming van de Vreemdelingenpolitie."* Of de gemeente Alkmaar: *"Er was eens een jongere opgepakt, die heeft het steunpunt er met veel pijn en moeite uit weten te krijgen. Toen is er een soort pasje of brief gekomen zodat ze konden laten zien dat ze in het ex-AMV-project zaten."* Als deelnemers worden opgepakt en geen papieren bij zich hebben informeert het steunpunt de Vreemdelingenpolitie over de status van de deelnemer. Steunpunt Arnhem legt dit uit: *"Als er toevallig iemand wordt opgepakt die in Perspectief zit, dan wordt ik gebeld en leg uit wat er aan de hand is. Als ik aangeef dat hij mee werkt aan terugkeer en in het project zit, dan komt die persoon snel vrij."*

Dertien gemeenten werken samen met de Vreemdelingenpolitie. Zeven beleidsmedewerkers noemen de samenwerking incidenteel. Het gaat ook dan meestal om deelnemers die door de Vreemdelingenpolitie zijn vastgezet. Zes gemeenten hebben structureel contact met de Vreemdelingenpolitie: vier via het LTO en Rotterdam en Amsterdam via persoonlijk contact. De beleidsmedewerker van de gemeente Amsterdam heeft een keer per maand overleg met het hoofd van de Vreemdelingenpolitie: *"Daar komt ook dit project ter sprake. Met hen is afgesproken dat ze met enige regelmaat de geüpdatete lijst krijgen, zodat ze aan de hand van die lijst kunnen zien welke ex-AMV's in het project zitten."*

Afgezien van de 'labeling' van de deelnemers aan het experiment, hebben zowel steunpunten als beleidsmedewerkers van de gemeenten in principe weinig met de Vreemdelingendienst te maken.

#### 3.3.4 IOM

Behalve Alkmaar en Zaandam werken alle steunpunten in enige mate samen met de International Organization for Migration (IOM). Het steunpunt Zaandam acht de tijd nog niet rijp voor samenwerking: *"We hebben nog geen cliënten die zo ver zijn als het gaat om terugkeer dat we nog geen contact hebben gehad met IOM."* De samenwerking is overwegend incidenteel; er wordt informatie uitgewisseld, er worden deelnemers doorverwezen naar de IOM of een medewerker komt voorlichting geven op het steunpunt. *"Als er vragen zijn, bel ik op,"* vertelt men bij het steunpunt Arnhem, *"Maken we een afspraak hier op kantoor, dan wordt een cliënt geholpen met een begeleider. IOM doet dan een intake, als iemand specifiek terug wil."* Bij sommige grotere afdelingen van Vluchtelingenwerk heeft een IOM medewerker een vast spreekuur. Bij het steunpunt Den Haag is *"er een contactpersoon specifiek voor ex-AMV's. Die heeft hier op kantoor spreekuur en probeert ook regelmatig langs te komen."*

De beleidsmedewerkers van de gemeenten hebben meer indirect te maken met de IOM en geven aan dat de samenwerking met de IOM vooral via het steunpunt verloopt. Sommige gemeenten faciliteren spreekkamers of presentatieruimten voor de IOM medewerkers. Alleen de beleidsmedewerker van Rotterdam werkt structureel samen met IOM, overigens maar ten dele met betrekking tot ex-AMV's: *"Ik heb een stevige band met IOM, vanuit een project dat in de G4 is gestart, die werken met native counselors. Heet nu geloof ik RIM (Return of Illegal Migrants), dat is een*



*outreaching project van het IOM, waar ze projecten bezoeken en mensen in hun eigen taal kunnen aanspreken en langzaam werken aan vrijwillige terugkeer. Dat is redelijk succesvol."*

### 3.3.5 Overige (keten)partners

De samenwerking van de steunpunten met overige externe ketenpartners is heel divers. Er worden veel verschillende organisaties genoemd en het verschilt ook erg tussen de steunpunten. Er zijn geen organisaties die opvallen omdat ze door een meerderheid van steunpunten worden genoemd. Drie steunpunten noemen helemaal geen externe samenwerkingspartners terwijl acht steunpunten een of twee organisaties noemen, bijvoorbeeld Nidos (de voorgedij organisatie die de AMV's begeleiden tot ze 18 worden) die cliënten aanlevert, Bureau Jeugdzorg voor kinderen van ex-AMV's of stichting Maatwerk bij Terugkeer. Negen steunpunten werken samen met een heel scala aan organisaties, zoals bijvoorbeeld Den Haag: *"Bureau Jeugdzorg, voor de kinderen van onze cliënten. Met Maatschappelijk Werk, als iemand in 't ziekenhuis ligt. Ook met SHOP (slachtoffers van mensenhandel) en met de GGD. Daarnaast ook met Defense for Children: die vinden dat geen kind op straat mag, of ze nou papieren hebben of niet. Er zijn verschillende organisaties in Den Haag die zich daarmee bezig houden, bijvoorbeeld Bureau Jeugdzorg en Den Haag op Maat."*

Samenwerkingsverbanden zijn enerzijds vooral gericht op hulp bij terugkeer, bijvoorbeeld met Maatwerk bij Terugkeer, Beyond Borders of het tracingteam van het Rode Kruis dat in het land van herkomst zoekt naar familie of bekenden. Anderzijds hebben steunpunten vooral samenwerkingsverbanden gericht op sociaal maatschappelijke of medisch/psychische ondersteuning in Nederland, zoals bij het steunpunt in Tilburg: *"Op cliëntniveau werken we samen met ROC, Maatwerk, GGZ, huisartsen, tandarts soms, huisbazen soms, eigenlijk alles wat er rond de cliënt opkomt."* Meestal is de samenwerking incidenteel, afhankelijk van wat zich voordoet. De steunpunten in Deventer en Zwolle, die door dezelfde organisatie gerund worden, werken samen met onder andere *"Leger des Heils, Maatwerk bij Terugkeer, Stichting Wereldwijd, Beyond Borders"* en noemen die samenwerking structureel. Ze organiseren samen regelmatig informatiedagen over terugkeer: *"Dat is duurzaam, we doen al vier jaren van die landendagen."*

De meeste beleidsmedewerkers van de gemeenten geven aan dat de externe samenwerkingsverbanden niet via hen maar via de steunpunten lopen. Zes beleidsmedewerkers werken zelf direct samen met externe organisaties en noemen instellingen voor opvang of een subsidierelatie met bijvoorbeeld Stichting Wereldwijd.

## 3.4 Knelpunten in de keten

### 3.4.1 Knelpunten in de samenwerking met de IND

De communicatie met de IND wordt door zeventien steunpunten redelijk (8) tot goed (9) genoemd. Drie steunpunten noemen de communicatie slecht. Verschillende respondenten geven echter aan dat de ervaringen zeer wisselend zijn en afhangen van de persoon die je aan de lijn krijgt. Vijftien steunpunten noemen knelpunten in het contact met de IND. De trage afhandeling van vragen en verzoeken (10 keer genoemd) en langdurige, trage procedures (8 keer) worden het vaakst door de steunpunten genoemd. Voorts worden slechte communicatie en bereikbaarheid genoemd. Zes steunpunten noemen de IND een weinig flexibele organisatie en evenveel steunpunten vinden de IND geen betrouwbare partner. Volgens deze steunpunten zijn IND medewerkers vooral gericht op afwijzing en niet bereid om mee te werken aan oplossingen. De IND gebruikt richtlijnen waarin

gedetailleerd staat wanneer een aanvraag dient te worden afgewezen en dat laat volgens de steunpunten weinig speelruimte voor een klantgerichte benadering waarin een zaakverantwoordelijke IND medewerker zelfstandig bepaalt of het richting gevende beleid toepasselijk is. Volgens verschillende steunpunten is er de laatste jaren sprake van verbetering. *"Vroeger was het dramatisch,"* zegt men bij het steunpunt Haarlem, *"toen wisten ze niks, wilden ze niks en waren ze niet bereikbaar. Ze zijn nu meer bereid om dingen uit te zoeken."* Volgens de IND heeft vooral de ketenaanpak geleid tot betere samenwerking.

Acht van de negen gemeenten die contact hebben met de IND noemen knelpunten in de samenwerking. Vijf van deze gemeenten noemen de IND een "logge, bureaucratische" organisatie. Een enkele gemeente noemt nog knelpunten als moeilijke bereikbaarheid, trage afhandeling van vragen en verzoeken en langdurige en trage procedures.

De IND geeft aan geen knelpunten te ondervinden in de samenwerking met de steunpunten of gemeenten. Er is volgens de IND geen tot weinig communicatie geweest met de steunpunten. De hierboven aangehaalde klachten over de grondhouding van de IND worden echter niet per se tegengesproken door de IND, maar er is sprake van een veranderende bedrijfscultuur bij de IND, waarbij er wel meer speelruimte komt voor de zaakverantwoordelijke medewerkers om zelfstandig het beleid anders toe te passen dan de letterlijke tekst. *"We hebben ooit heel veel juristen in huis gehad omdat wij dachten dat alleen juristen de zeer complexe vreemdelingenmaterie aankonden,"* aldus de IND. *"Inmiddels zien we dat we niet alleen juristen nodig hebben (die alleen op de letter van de wet letten), we zijn er inmiddels achter dat je er daar niet alleen mee bent. We hebben nu ook andere medewerkers met andere achtergronden."*

De cultuuromslag binnen de IND heeft niet alleen betrekking op het Perspectief experiment, er is volgens de IND sprake van een bredere beweging die, ten tijde van het experiment nog in volle gang is: *"Die cultuur van regels, beschikkingen maken, die krijg je niet zomaar weg. Ik ben al een jaar of vier bezig en dat heeft ook nog wel meer tijd nodig. Er zijn heus nog steeds wel aanvragen (misschien wel 80%) die je gewoon met een check kan doen, maar de overige 20% verdient aandacht, [en krijgt vaak ook] media-aandacht, dus daar moet je zorgvuldig naar kijken. Het werkt natuurlijk niet zo dat als je vandaag de cultuur wilt veranderen, dat het morgen echt anders is. Er is dus wel een wijziging in grondhouding."*

#### 3.4.2 Knelpunten in de samenwerking met de DT&V

Van de achttien steunpunten die samenwerken met de DT&V noemen tien steunpunten de samenwerking goed en één zeer goed. Vijf steunpunten noemen de samenwerking redelijk. Twee steunpunten kunnen geen kwalificatie geven omdat het soms goed en soms slecht is, afhankelijk van de DT&V medewerker waar ze op dat moment mee te maken hebben.

Zestien van de achttien steunpunten ervaren knelpunten in de samenwerking met de DT&V. Acht steunpunten vinden dat de DT&V andere belangen heeft en te veel gericht is op terugkeer.

Een belangrijke constatering is dat er een groot verschil van inzicht bestaat tussen de DT&V en de steunpunten waar het gaat om de medewerking van een aantal ambassades bij het verkrijgen van een Laissez Passer (LP), een identiteitsdocument dat het mogelijk maakt legaal naar het land van

herkomst terug te reizen. Dit verschil van inzicht speelt een sleutelrol in de discussies over de zogenoemde 'vastgelopen dossiers'.<sup>10</sup>

De DT&V staat op het standpunt dat elk land zijn eigen onderdanen in principe terug neemt maar tekent daar bij aan dat degene die terug wil keren wel aannemelijk moet maken wie hij of zij is. Volgens de DT&V kan het merendeel van de vreemdelingen aan documenten komen en verwijst daarbij naar het Generaal Pardon: *"Toen kwam het ene paspoort na het andere boven water."*

De steunpunten ondervinden echter regelmatig en herhaaldelijk tegenwerking van een aantal ambassades bij verzoeken om LP's of bij 'presentaties.' Zij maken mee dat ex-AMV's keer op keer niet door ambassades worden erkend, een praktijk die eerder door de Commissie Integraal Toezicht Terugkeer in haar jaarverslag over 2010 werd opgemerkt (CITT, 2011). Volgens de steunpunten wordt dit te vaak door de DT&V genegeerd of onder de tafel geschoven. *"Als het steunpunt zegt dat er grondig onderzoek is gedaan. Dan zou DT&V toch eens kunnen kijken of er een buitenschuldvergunning mogelijk is"*, aldus een medewerker van het steunpunt in Rotterdam.

Ook de DT&V beaamt dat ambassades niet altijd mee werken. Echter volgens de DT&V komt dat vaak omdat de vreemdeling er bij de ambassade blij van heeft gegeven eigenlijk niet terug te willen keren. Volgens de DT&V spelen mogelijk ook economische motieven in de landen van herkomst een rol bij het trainen van procedures door ambassades: *"Ik snap het spel ook wel. Voor de ambassade is het ook een van de grootste financieringsstromen die van het Westen naar hun land [stroomt]. Alle belangen zijn duidelijk. Er wordt dan niet altijd actief meegewerkt. Als je terug wil en je hebt geen documenten, dan moet een ambassade [medewerker] zelf actie ondernemen en dan kan het zo zijn dat die daar niet zoveel zin in hebben."*

De DT&V had graag gezien dat in voorkomende gevallen de steunpunten actiever hun hulp hadden gevraagd: *"Er zijn ook ambassades die niet zo actief zijn. Maar leg dat dan op tafel: daar hebben wij instrumenten voor. Wij brengen bezoeken aan landen van herkomst om daar met de autoriteiten te spreken. We kunnen hier bij consulaten of ambassades langs gaan. Daar is in het kader van dit experiment niet genoeg gebruikt van gemaakt."* Maar de steunpunten beweren juist dat medewerkers van de DT&V vaak niet mee willen denken of werken. Drie steunpunten vinden de DT&V te bureaucratisch of te passief, zoals steunpunt Enschede: *"Ze zouden zich eigenlijk ook bezig moeten houden met het uitzoeken van mogelijkheden, ze laten het heel erg over aan de AMA's zelf. DT&V zit erbij als mensen gepresenteerd worden bij de ambassade en doet niets als het al drie keer is mislukt, dan zou DT&V zelf aan kunnen sturen op een 'buitenschuld'."*

De steunpunten vinden dat in dergelijke gevallen, zoals bij de 35 vastgelopen dossiers, een buitenschuld procedure gestart zou moeten worden, maar dat de DT&V daar dan vaak niet in mee gaat. Volgens de steunpunten is het een belangrijk probleem dat er geen duidelijke criteria zijn voor 'buitenschuld.' De medewerker van de DT&V beaamt dat: *"Buitenschuld heeft geen*

---

<sup>10</sup> Een 'vastgelopen dossier' wordt gekenmerkt door een situatie waarin alles al geprobeerd om is om de ex-AMV te helpen maar waarbij schijnbaar onoverkoombare obstakels een oplossing in de weg lijken te staan. Zo is bijvoorbeeld terugkeer onmogelijk omdat reisdocumenten niet verkregen kunnen worden en blijven onmogelijk omdat de identiteit niet kan worden aangetoond of wordt betwijfeld. Ook bij ongewenstverklaringen (OVR) is blijven geen optie, maar uitzetten evenmin omdat bijvoorbeeld het land van herkomst de burger niet erkent. Ook betreft het dossiers waarbij al geruime tijd een aanvraag 'buitenschuld' of 'schrijnendheid' bij de instanties ligt zonder een beslissing. Het betreft 35 dossiers.

*inspanningsverplichting. Het is niet zo dat je vijf keer naar een ambassade moet en dat je dan genoeg hebt gedaan. Elk land neemt zijn eigen onderdanen terug, ook China. Maar je moet wel aantonen wie je bent. Met alle respect voor iedereen en alles; maar wie geloof je? De vreemdeling?"* Geloven of iemand de waarheid spreekt of niet is een heikele zaak, maar volgens de steunpunten heeft de ex-AMV in veel gevallen meerdere pogingen gedaan om aan de juiste documenten voor terugkeer te komen, maar slaagt deze daar niet in. Daarom is de afwezigheid van concrete criteria voor 'buitenschuld' een belangrijke klacht van de steunpunten, zo vertelt men in Tilburg: *"Voor een Buitenschuld staat geen termijn, welke inspanningen je moet doen om terug te keren, of hoe vaak je bij de ambassade langs moet gaan. Soms moet je Buitenschuld wel proberen, maar er zijn geen concrete criteria voor en in de praktijk is het gewoon ongelooflijk moeilijk."*

De verschillen in persoonlijke aanpak en inzet van individuele DT&V medewerkers wordt door zes steunpunten als knelpunt genoemd. Hierbij spelen verschillen in sociale vaardigheden, klantvriendelijkheid en inlevingsvermogen tussen regievoerders een rol. Steunpunt Almelo hierover: *"Bij de DT&V zit er heel veel verschil: je moet echt treffen welke regievoerder je voor de cliënt hebt, dat omhelst alle knelpunten; de een is geweldig en de ander is echt afschuwelijk. Als je een goeie hebt, dan is die bereid om mee te denken en mee te helpen en als je een slechte hebt zegt ie: je kan altijd terugkeren als je maar wilt. Eentje zei echt: "gefeliciteerd, u mag terug", dat kan je echt niet maken, vind ik. Die bezat geen enkel empathisch vermogen."* Steunpunt Zaandam noemt de ruimte die er is voor een willekeurige aanpak: *"Er is heel veel mogelijk; de regels staan wel op papier maar er zijn zoveel mogelijkheden en mogelijke interpretaties, afhankelijk van hoe er mee om wordt gegaan en wie het behandelt en hoe goed je verhaal is."*

De beleidsmedewerkers van de gemeenten ervaren de communicatie met de DT&V overwegend als goed. Acht van de dertien gemeenten die samenwerken met de DT&V ervaren knelpunten in de samenwerking met de DT&V. Vijf gemeenten noemen verschil van inzicht en beleid. Volgens de gemeenten werkt de DT&V vooral uit een juridisch perspectief en de gemeenten vooral vanuit een zorgperspectief. *"DT&V werkt vanuit juridische handleidingen en processen,"* zegt de ambtenaar in Maastricht, *"Ze hebben heel weinig gevoel voor de lokale politieke situatie, dat de gemeente niet altijd kan doen wat misschien juridisch zou moeten. Soms zijn er situaties waar je iemand op straat moet zetten, maar het politiek niet haalbaar is om een gezin met twee kinderen op straat te zetten. Daar wil geen enkele wethouder verantwoordelijkheid voor nemen."* Ook in Eindhoven wijst men op dit belangenverschil: *"Er zit vaak een heel ander belang achter. Niet dat ik als gemeente belang heb om mensen in de stad te houden, maar wij zijn wel een humanitaire stad die opkomt voor kwetsbaren en dat snapt DT&V niet. Die denkt dat iemand altijd terug kan."*

De DT&V beoordeelt de communicatie met de meeste steunpunten redelijk (7) tot goed (2) en zeer goed (4). Met zes steunpunten verloopt de communicatie zeer slecht of is er geen communicatie. De waardering komt goeddeels overeen met die van de steunpunten. In drie gevallen beoordelen DT&V en de steunpunten de communicatie verschillend: een steunpunt noemt de communicatie redelijk terwijl DT&V aangeeft geen communicatie met dat steunpunt te hebben. Vanuit twee steunpunten, die gerund worden door dezelfde organisatie, wordt de communicatie als goed beoordeeld, terwijl de medewerker van DT&V aangeeft dat de communicatie met deze coördinator zeer slecht is maar met de beleidsmedewerkers van de betreffende gemeenten zeer goed. DT&V ervaart knelpunten met zes steunpunten. Dit zijn vier steunpunten waarmee ook de communicatie slecht is en twee steunpunten waarmee de communicatie redelijk is. Belangrijkste knelpunt voor de DT&V is dat zij bij

een drietal steunpunten niet betrokken wordt. Twee andere steunpunten, die gerund worden door dezelfde organisatie, zijn volgens de DT&V te veel gericht op toelating en niet op terugkeer. Met een laatste steunpunt wringt de schoen vanwege een *"toch wel duidelijk verschil van standpunt in zaken."* aldus de DT&V. Volgens de DT&V is de samenwerking het best waar de verschillende partijen regelmatig in een LTO de caseload bespreken.

### 3.4.3 Knelpunten met de Vreemdelingenpolitie

Behalve in Almelo werken de steunpunten alleen samen met de Vreemdelingenpolitie op incidentele basis (zie 3.3.3). De communicatie met de Vreemdelingenpolitie wordt echter door op één na al de steunpunten redelijk tot goed genoemd. Acht steunpunten ervaren knelpunten met de Vreemdelingenpolitie. Het gaat dan meestal om deelnemers die ten onrechte zijn opgepakt en vastzitten. In 3.3.3 uitte de coördinator in Amsterdam al zijn twijfels over de bekendheid van de lijst met V-nummers van de Perspectief deelnemers bij dienstdoend politiepersoneel. Zijn collega in Tilburg ervaart ook problemen bij de uitvoering op momenten waar het er toe doet: *"Labeling is niet altijd even goed. Iemand heeft drie weken vastgezet omdat niemand heeft gevraagd of die bij Perspectief zat."*

De beleidsmedewerkers van de gemeenten die contact hebben met de Vreemdelingenpolitie noemen de communicatie redelijk tot goed. Vijf beleidsmedewerkers noemen knelpunten met de Vreemdelingenpolitie. Ook zij hebben het vooral over deelnemers die ten onrechte zijn opgepakt.

### 3.4.4 Knelpunten met de IOM

Alle steunpunten die met IOM samenwerken noemen de communicatie goed tot zeer goed. Acht steunpunten ervaren knelpunten met IOM, soms vanwege redenen waar ook IOM niets aan kan doen, steunpunt Haarlem: *"Als je terug wilt maar geen Laissez Passer hebt, dan kunnen ze [IOM] nog honderd projecten hebben met Guinee, maar zie daar maar eens te komen."* Sommige steunpunten noemen de bereikbaarheid en het niet altijd nakomen van afspraken als knelpunt.

Hoewel de meeste beleidsambtenaren van de gemeenten aangeven dat de samenwerking met IOM niet via hen, maar via de steunpunten loopt, noemen zij de communicatie met IOM goed. Als knelpunt wordt door een beleidsmedewerker genoemd dat IOM wat bureaucratisch is, een ander noemt de relatie *"soms wel enigszins moeizaam"*.

### 3.4.5 Knelpunten met externe partners

De communicatie met de externe samenwerkingspartners wordt door de steunpunten over het algemeen als goed beoordeeld. Vier steunpunten noemen knelpunten in de samenwerking. Het gaat dan bijvoorbeeld om een contactpersoon waarmee het niet zo goed botert of om vrijwilligers met goede bedoelingen maar weinig daadkracht of begrip van de materie. Sommige steunpunten noemen het contact met advocaten van de deelnemers als knelpunt, bijvoorbeeld de steunpunten Enschede en Hengelo: *"Ook wel het contact met advocaten. Moeilijk te bereiken, soms willen ze je niet te woord staan. Als wij een procedure ingaan, willen wij ook de kans kunnen inschatten. Wij moeten het betalen, dus je wilt wel weten op grond waarvan zo'n procedure ingegaan wordt. Als het kansloos is, betalen wij niet."* De beleidsmedewerkers van gemeenten noemen geen knelpunten.

### 3.5 Resumé

In dit hoofdstuk beschreven wij de overeenkomsten en verschillen in de organisatie van de lokale steunpunten, de personele inzet en welke organisaties erbij betrokken zijn, alsook de samenwerking met de belangrijkste ketenpartners en de daarbij geconstateerde knelpunten.

#### *Overeenkomsten en verschillen in de organisatie van lokale steunpunten Perspectief*

De doelstellingen van de steunpunten en betrokken gemeenten variëren in volgorde van belangrijkheid maar laten zich samenvatten als het voorkomen van illegaliteit en het bieden van perspectief, op terugkeer dan wel verblijf. Daarnaast noemt men in beeld houden, bieden van humanitaire hulp, bewustmaking, praktische oplossingen en toekomstgericht werken.

Zes steunpunten zijn nieuw opgezet bij de start van het experiment Perspectief terwijl 14 steunpunten toen al bestonden. Zestien van de twintig steunpunten beschikten ten tijde van het Perspectief experiment over een huiskamer. De openingstijden van de huiskamer variëren van een of twee dagdelen per week tot elke werkdag van 8.00 tot 17.30 uur. De inrichting en opzet varieert van een kaal vergaderzaaltje met een kan koffie of thee tot compleet ingerichte huiskamers met zitjes, computers, speelhoek voor de kinderen en sommige zelfs met keuken en eettafel. Bij elf steunpunten is het bezoek aan de huiskamer vrijwillig, bij vijf zijn de cliënten verplicht de huiskamer een tot twee keer per maand te bezoeken. De inloopfunctie, het winnen van vertrouwen, een ontmoetingsplek voor de cliënten en outreach worden als belangrijkste functie van de huiskamer genoemd.

#### *Actoren en hun rol binnen het steunpunt*

Het aantal betaalde medewerkers varieert van nul tot acht. Behalve Utrecht maken alle steunpunten gebruik van vrijwilligers en/of stagiairs. Steunpunt Maastricht draait puur op vrijwilligers. Op drie steunpunten na hebben alle steunpunten zelf juridische expertise in huis. Dertien van de twintig steunpunten worden (gedeeltelijk) gerund door een regionale afdeling van Vluchtelingenwerk. Bij drie van de zeven steunpunten die door andere organisaties worden gerund is Vluchtelingenwerk ook direct betrokken bij het steunpunt. Wat directe samenwerking betreft is bij sommige steunpunten de maatschappelijke opvang betrokken en bij sommige wordt de maatschappelijke of sociale opvang door anderen uitgevoerd.

De lokale experimenten zijn opgezet in nauwe samenspraak met de betreffende gemeenten. Zeventien gemeenten onderhouden regelmatig contact met de steunpunten. Bij de overige gemeenten is dit veelal gedelegeerd aan een buurgemeente waarmee in het kader van het experiment wordt samengewerkt. De gemeenteambtenaren faciliteren het werk van de steunpunten, bijvoorbeeld rond financiën. Zes gemeenten werken op case-niveau samen met de steunpunten. De samenwerking en communicatie tussen het steunpunt en de gemeenten wordt in de meeste gevallen door beide partijen als (zeer) goed ervaren. Desondanks noemen elf steunpunten knelpunten in de samenwerking met de gemeenten, meestal in verband met de beschikbare (financiële) middelen.

### *Samenwerking met ketenpartners*

Alle steunpunten hebben incidenteel contact met de IND, hoofdzakelijk over het opvragen van informatie over cliënten of procedures. Enkele beleidsmedewerkers van de gemeenten hebben wel intensiever contact met de IND. Op twee na werken alle steunpunten samen met DT&V. Twaalf steunpunten werken op case-niveau samen met de DT&V, de overigen vragen voornamelijk informatie op. In het ketenoverleg is met de Vreemdelingenpolitie afgesproken tijdens het experiment geen cliënten op te pakken en vast te zetten. Alle steunpunten hebben (incidenteel) contact met de Vreemdelingenpolitie om te melden wie er in het experiment zitten of om iemand die per abuis toch is opgepakt weer vrij te krijgen. Op twee na alle steunpunten werken samen met de IOM. De samenwerking is merendeels incidenteel, er wordt informatie opgevraagd, er worden cliënten doorverwezen of IOM geeft voorlichting op het steunpunt. Sommige steunpunten werken met nog enkele samenwerkingspartners, anderen hebben een heel scala aan partners. De samenwerkingsverbanden zijn gericht op hulp bij terugkeer of op de sociaal maatschappelijke en medische/psychische ondersteuning in Nederland.

### *Knelpunten met ketenpartners*

De steunpunten vinden de communicatie met IND redelijk tot goed, maar dit hangt wel vaak af van wie men aan de telefoon krijgt. Vijftien steunpunten ervaren knelpunten in de samenwerking met de IND. Zij noemen vooral trage afhandeling van vragen en verzoeken en langdurige trage procedures.

Het merendeel van de steunpunten noemt de samenwerking met de DT&V goed, doch 16 van de twintig steunpunten ervaren knelpunten in de samenwerking met deze dienst. Acht steunpunten vinden dat de DT&V andere belangen heeft en te veel gericht is op terugkeer. Hoewel enkele steunpunten nauw en goed samenwerken met de DT&V, zijn er ook steunpunten waar men elkaar niet goed weet te vinden en de meningen en inzichten (te veel) uiteenlopen. Dit lijkt minder afhankelijk van de werkwijze van de steunpunten of de DT&V *an Sich*. Volgens de steunpunten hangt het vaak samen met de persoonlijke instelling en opvattingen van DT&V medewerkers, terwijl de klik tussen medewerkers van beide organisaties ook een rol kan spelen. Waar sommige steunpunten DT&V medewerkers roemen om hun humane houding, worden medewerkers van dezelfde dienst elders beoordeeld als star of als bureaucraten die teveel naar de regeltjes kijken.

Vrijwel alle steunpunten hebben incidenteel contact met de Vreemdelingenpolitie en ervaren de communicatie als goed. Acht steunpunten ervaren knelpunten met de Vreemdelingenpolitie. Het gaat dan meestal om cliënten die ten onrechte zijn opgepakt.

Alle steunpunten die met IOM samenwerken noemen de communicatie goed tot zeer goed. Acht steunpunten ervaren knelpunten met IOM. Volgens deze steunpunten is IOM soms slecht bereikbaar of komt men afspraken niet na.

De communicatie met overige externe samenwerkingspartners wordt door de steunpunten over het algemeen als goed beoordeeld. Vier steunpunten noemen knelpunten in de samenwerking. Het gaat dan bijvoorbeeld om een contactpersoon waarmee het niet zo goed botert.

## 4 De deelnemers aan het experiment Perspectief: voormalig Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen

In dit hoofdstuk worden de demografische kenmerken beschreven van de voormalig Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen (ex-AMV's) die aan het experiment Perspectief hebben deelgenomen. Daarnaast wordt ingegaan op hun asielgeschiedenis: in welk jaar en op welke leeftijd zijn zij naar Nederland gekomen, hoe lang verblijven ze al hier, wanneer hebben zij hun eerste asielaanvraag gedaan, hoeveel asielaanvragen en andere procedures hebben ze in Nederland gevolgd, zijn ze in vreemdelingendetentie geweest en wat is hun huidige verblijfstitel.

### 4.1 Registratiegegevens ex-AMV's van steunpunten en DMB

De hier beschreven kenmerken zijn enerzijds gebaseerd op de registraties die de steunpunten hebben aangeleverd (demografische en andere kenmerken, zoals instroomdatum, uitstroomdatum) en anderzijds op de registraties die door de DMB zijn aangeleverd (vooral gegevens omtrent asielgeschiedenis, duur van het verblijf in NL, aantal, soort en afdoening van aangevraagde verblijfsvergunningen, duur van verblijf in vreemdelingenbewaring et cetera. De DMB heeft gebruik gemaakt van verschillende registratiesystemen waaronder die van de IND.

Uit de inventarisatie van ex-AMV's die tussen 1 oktober 2009 en 1 april 2011 door de steunpunten Perspectief zijn begeleid blijkt dat het in totaal om 733 personen gaat. Via de DMB zijn, op basis van de door de steunpunten aangeleverde V-nummers van 715 ex-AMV's, de registratiegegevens achterhaald (van 18 ex-AMV's derhalve niet). Een controle die is uitgevoerd op de juistheid van de koppeling van gegevens van de steunpunten en de DMB leerde dat bij 23 cases deze koppeling niet goed tot stand is gekomen en er sprake is geweest van een persoonsverwisseling. Onderstaande analyses zijn gebaseerd op het bestand van 733 personen die op basis van de Steunpunten tot stand is gekomen. De registratiegegevens van 692 ex-AMV's die via de DMB zijn achterhaald zijn hieraan toegevoegd (de gebruikte registratielijsten zijn als bijlage 23 en 24 bij dit rapport gevoegd).

### 4.2 Demografische kenmerken en gezondheid van de deelnemende ex-AMV's

In de volgende paragrafen bespreken wij de demografische kenmerken van de aan het experiment Perspectief deelnemende ex-AMV's, zoals geslacht, leeftijd, nationaliteit en land van herkomst.

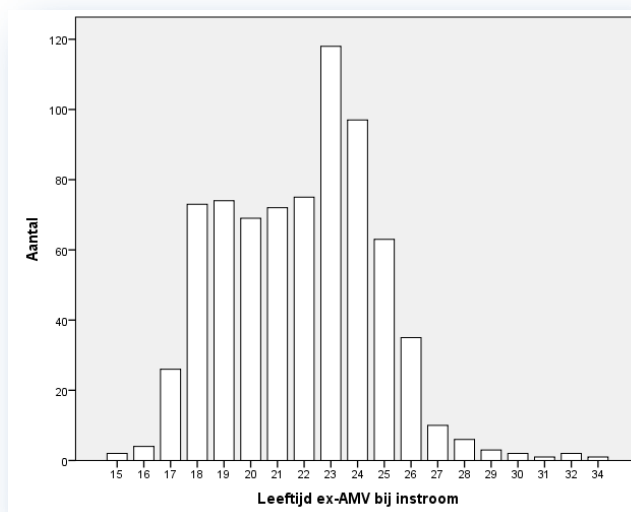
#### 4.2.1 Sekse & leeftijd

De ex-AMV's die sinds 1 oktober 2009 aan Perspectief hebben deelgenomen zijn voor het merendeel mannen, 74% was man en derhalve 26% vrouw.



De gemiddelde leeftijd waarop de deelnemers bij de steunpunten terecht kwamen is 22,4 jaar. Vrouwen zijn gemiddeld iets jonger (21,9 jaar) bij aanmelding dan mannen (22,6 jaar). We zien bovendien enkele uitschieters naar boven en naar beneden. Zes ex-AMV's zijn op of na hun 30<sup>e</sup> bij Perspectief ingestroomd, terwijl zes ex-AMV's voor hun 17<sup>e</sup> zijn ingestroomd. In de figuur is de leeftijdsverdeling van de ex-AMV's te zien bij inschrijving bij de steunpunten.

Figuur 3 Leeftijd bij instroom in het experiment Perspectief



#### 4.2.2 Landen van herkomst

De landen van herkomst van de voormalige AMV's zijn divers. De ex-AMV's komen in totaal uit 43 verschillende herkomstlanden. Bijna 80% van de ex-AMV's komt uit Afrika, 20% komt uit Azië. De herkomstlanden waar de meeste ex-AMV's vandaan komen zijn Angola, Sierra Leone, Guinee en China. Uit deze vier landen komen 56% van de ex-AMV's die hebben deelgenomen aan Perspectief. Voor een volledig overzicht van alle herkomstlanden verwijzen we naar bijlage 2.

Tabel 8 De belangrijkste herkomstlanden van ex-AMV's

	Aantal	Percentage
Angola	154	21,0
Sierra Leone	128	17,5
Guinee	76	10,4
China	52	7,1
Irak	26	3,5
Niger	25	3,4
Congo	23	3,1
Afghanistan	22	3,0
Somalië	22	3,0
Benin	21	2,9
Burundi	21	2,9
Ethiopië	19	2,6
Liberia	15	2,0
Soedan	13	1,8
Togo	13	1,8
Vietnam	13	1,8
Nigeria	12	1,6
Europa / Amerika	8	1,1
Overige Azië *	36	4,9
Overig Afrika *	34	4,6
Totaal	733	100%

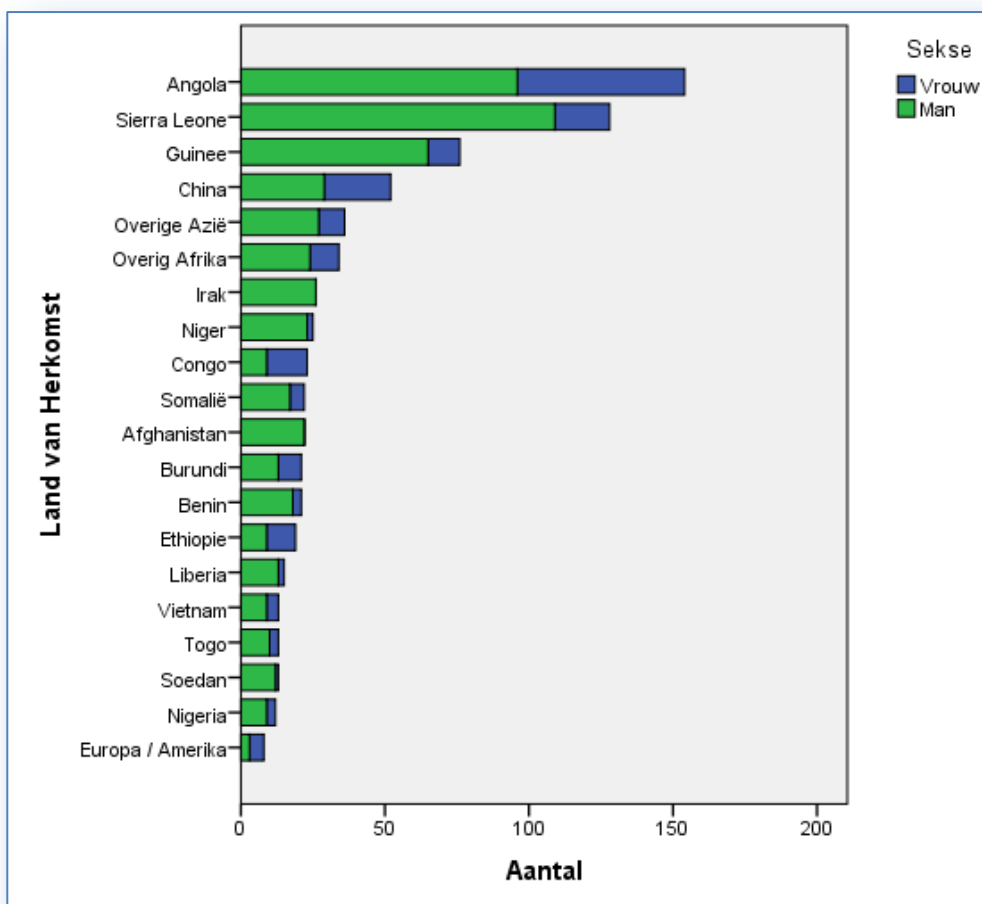
\* herkomstlanden met minder dan 10 ex-AMV's

#### 4.2.3 Herkomstland naar sekse en leeftijd

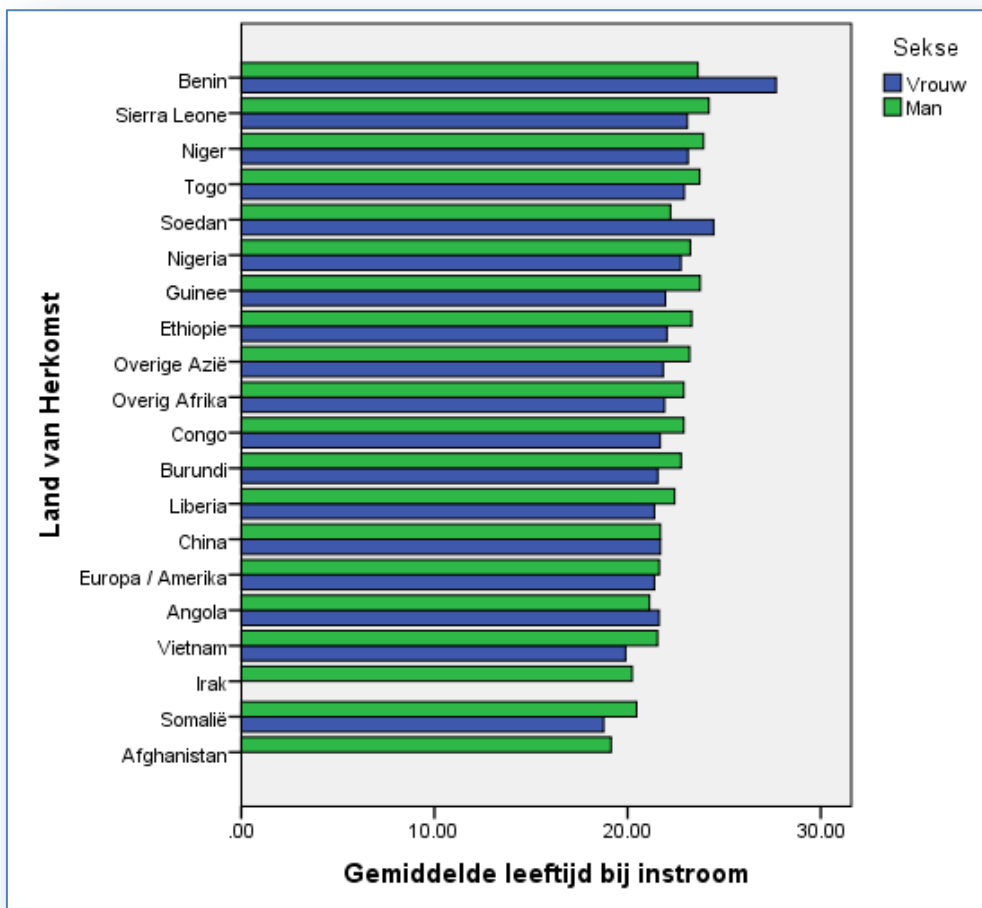
Bij bepaalde herkomstlanden zien we dat zich uitsluitend mannen bij de steunpunten hebben aangemeld. Uit herkomstlanden als Afghanistan of Irak zien we geen vrouwelijke ex-AMV's bij de steunpunten. Ook uit herkomstlanden als Benin, Guinee, Liberia, Niger, Sierra Leone en Soedan zien we nauwelijks vrouwelijke ex-AMV's die zich bij de steunpunten hebben aangemeld. Relatief gezien komen de meeste vrouwelijke ex-AMV's uit herkomstlanden als Congo en Ethiopië waar meer vrouwelijke dan mannelijke ex-AMV's zich bij de steunpunten hebben aangemeld (zie Figuur 4).

De bij aanmelding jongste ex-AMV's komen uit landen als Afghanistan, Somalië en Irak, terwijl de oudsten uit Sierra Leone en Benin komen. De mannen uit de meeste landen zijn gemiddeld iets ouder dan de vrouwen of van gelijke leeftijd. De vrouwen uit Benin en Soedan zijn bij aanmelding aanzienlijk ouder dan de mannen.

Figuur 4 Aantal ex-AMV's naar sekse en land van herkomst



Figuur 5 Gemiddelde leeftijd ex-AMV's bij instroom steunpunt, naar sekse en land van herkomst



#### 4.2.4 Ex-AMV's met kinderen

Bijna een kwart (23%) van de voormalige AMV's heeft kinderen in Nederland. Dat geldt voor meer dan de helft (55%) van de vrouwen en voor 12% van de mannen. Het hebben van kinderen hangt, in de lijn der verwachting, ook samen met de leeftijd van de ex-AMV. Naarmate - vooral vrouwelijke - ex-AMV's ouder zijn hebben zij vaker kinderen.

#### 4.2.5 Lichamelijke & mentale gezondheid

Eén op de vijf (19%) ex-AMV's is vanwege lichamelijke klachten onder behandeling van een arts. Bij 59% is dit niet het geval en bij een relatief groot deel (22%) is dit onbekend<sup>11</sup>. Dat dit percentage ex-AMV's, van wie onbekend is of zij onder behandeling zijn van een arts, zo hoog ligt is terug te voeren op vier steunpunten. Bij de steunpunten in Almelo, Arnhem en Zwolle is van het merendeel van de ex-AMV's onbekend of zij onder behandeling staan van een arts. Bij het steunpunt in Eindhoven zijn deze gegevens wel bekend maar geanonimiseerd aangeleverd. De groep ex-AMV's van wie niet bekend is of zij onder behandeling staan van een arts, is in de latere analyses als afzonderlijke groep meegenomen.

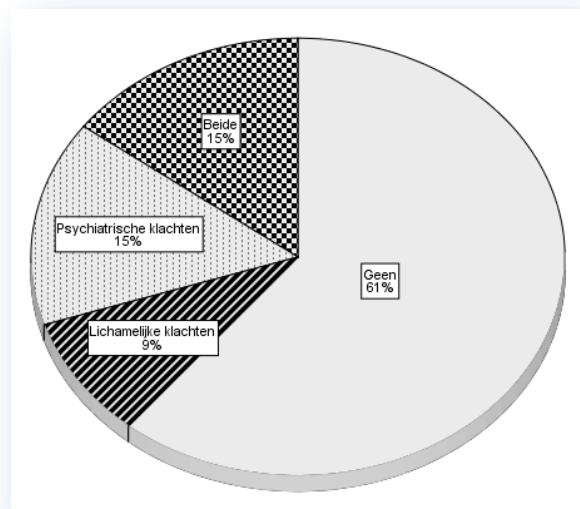
<sup>11</sup> Bij de steunpunten Almelo, Arnhem en Eindhoven is niet bekend of deelnemers onder behandeling van een arts staan of psychiatrische diagnose hebben.

Als wij deze laatstgenoemde groep buiten beschouwing laten, dan staat 24% van de ex-AMV's onder behandeling bij een arts (en 76% derhalve niet). Uit de analyses blijkt dat onder vrouwen van 21 jaar of ouder lichamelijke klachten het vaakst voorkomen (bij 27%). Bij mannen onder de 21 ligt dit percentage op 17%. We zien hier geen relatie met het land van herkomst of het al dan niet hebben van kinderen.

Bij een kwart van de ex-AMV's is een psychiatrische diagnose gesteld door een medicus. Bij 56% is dat niet het geval, bij de overige ex-AMV's (22%) is dat om dezelfde reden als hierboven niet bekend. Als we wederom het percentage van wie onbekend is buiten beschouwing laten heeft 30% van de ex-AMV's een psychiatrische diagnose en 70% derhalve niet. Als we het al dan niet hebben van psychiatrische klachten relateren aan het land van herkomst zien we geen verschillen. Er zijn met andere woorden geen aanwijzingen gevonden dat ex-AMV's uit bepaalde herkomstlanden vaker psychiatrische klachten hebben dan ex-AMV's uit andere herkomstlanden. We zien evenmin een samenhang met sekse of de leeftijd van instroom.

Er is een overlap tussen het hebben van psychiatrische en lichamelijke klachten. Van de deelnemers bij wie een psychiatrische diagnose is gesteld staat 46% ook onder behandeling van een arts vanwege lichamelijke klachten. Andersom is bij 58% van de deelnemers die onder behandeling staan van een arts, een psychiatrische diagnose gesteld. Als we de deelnemers, van wie niet bekend is of ze onder behandeling staan van een arts of waarvan niet bekend is of bij hen een psychiatrische diagnose is gesteld, buiten beschouwing laten, zien we dat 61% noch psychiatrische noch lichamelijke klachten heeft, 9% geen psychiatrische maar wel lichamelijke klachten heeft, dat 15% psychiatrische klachten heeft en eveneens 15% zowel psychiatrische als lichamelijke klachten heeft (zie Figuur 6).

Figuur 6 Psychiatrische en lichamelijke klachten



### 4.3 Samenstelling deelnemers naar steunpunt

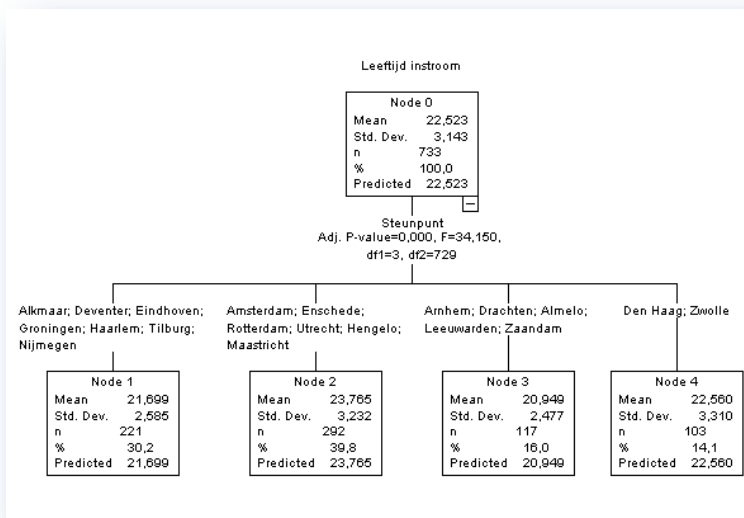
De vraag die we hier willen beantwoorden is of er verschillen zijn tussen de steunpunten onderling voor wat de betreft de samenstelling van de groep ex-AMV's die worden begeleid. Bereiken bepaalde steunpunten bijvoorbeeld vooral vrouwen of de wat oudere ex-AMV's, of mensen uit een bepaald herkomstland?

#### 4.3.1 Sekse en leeftijd van de ex-AMV naar steunpunt

Qua sekse van de ex-AMV's zijn geen significante verschillen aangetroffen tussen de steunpunten. Evenmin qua leeftijd waarop de ex-AMV's naar Nederland zijn gekomen.

We zien wel significante verschillen tussen de steunpunten als het de leeftijd van instroom bij het steunpunt betreft. De steunpunten in Arnhem, Drachten, Almelo, Leeuwarden en Zaandam bereiken relatief gezien de jongste ex-AMV's, zij waren gemiddeld 21 jaar toen ze bij het steunpunt instroomden. De steunpunten in Amsterdam, Enschede, Rotterdam, Utrecht, Hengelo en Maastricht bereiken gemiddeld de oudste ex-AMV's (gemiddeld bijna 24 jaar bij instroom).

Figuur 7 Decision Tree (CHAID): Leeftijd instroom naar steunpunt



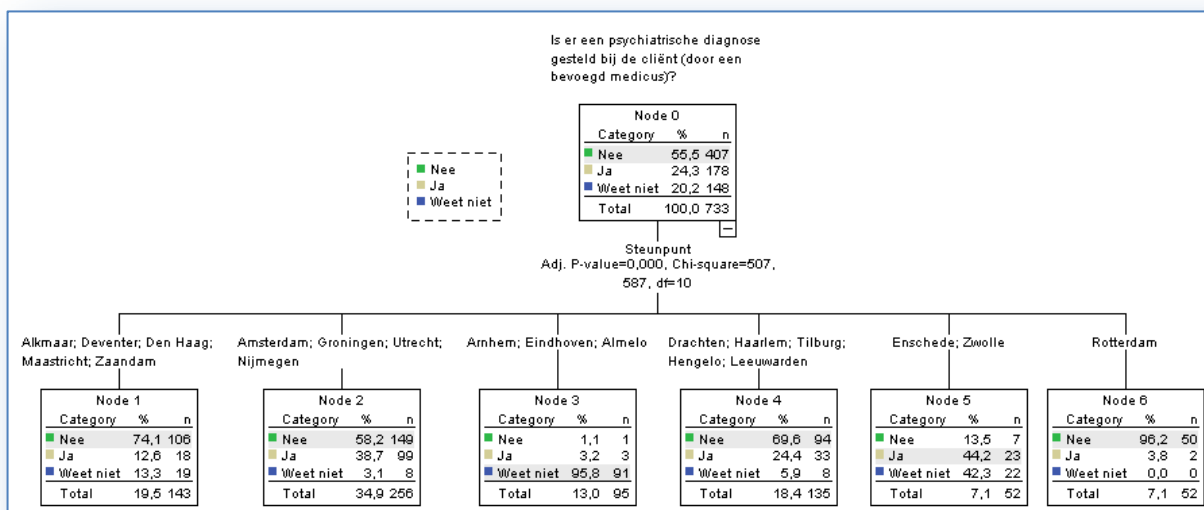
#### 4.3.2 Land van herkomst van de ex-AMV naar steunpunt

Ook zien we een aantal verschillen tussen de steunpunten bij het land van herkomst. Deze verschillen hebben enerzijds te maken met het aandeel ex-AMV's uit Angola en anderzijds met het aandeel ex-AMV's uit Sierra Leone. Bij de steunpunten in Amsterdam, Deventer, Groningen, Almelo, Leeuwarden en Zwolle bestaat gemiddeld 31% van het cliëntenbestand uit ex-AMV's uit Angola. Bij de andere steunpunten ligt dit percentage aanzienlijk lager: rond de 15%. Bij de steunpunten in Enschede, Rotterdam, Tilburg, Maastricht en Nijmegen zien we een relatief groot aandeel ex-AMV's uit Sierra Leone; gemiddeld ligt dat percentage bij deze steunpunten op 34%. Bij de andere steunpunten ligt het aandeel ex-AMV's uit Sierra Leone rond de 12%.

#### 4.3.3 Lichamelijke en psychiatrische problemen van de ex-AMV naar steunpunt

Bij de steunpunten in Groningen, Utrecht en Leeuwarden zien we het grootste aandeel ex-AMV's die onder behandeling staan van een arts vanwege lichamelijke klachten. Gemiddeld 45% van de ex-AMV's die bij deze steunpunten komt staat onder behandeling van een arts. Bij de steunpunten in Amsterdam en Deventer zien we het kleinste aandeel ex-AMV's dat onder behandeling staat, gemiddeld ligt dit op 5%. Opvallend is dat de steunpunten in Arnhem, Eindhoven en Almelo aangeven dat zij doorgaans niet weten of hun cliënten onder behandeling staan van een arts.

**Figuur 8 Decision Tree (CHAID): Psychiatrische diagnose gesteld bij ex-AMV naar steunpunt**



We zien ook verschillen tussen de steunpunten met betrekking tot het aandeel ex-AMV's met psychiatrische problematiek. Bij de steunpunten in Enschede en Zwolle zien we het grootste aandeel ex-AMV's bij wie een psychiatrische diagnose is gesteld door een bevoegd medicus: gemiddeld 44% van de ex-AMV's. In Enschede is dit waarschijnlijk historisch gegroeid omdat daar een project bestond speciaal voor ex-AMA's met PTSS-klachten. Die groep is doorgestroomd naar Perspectief. Voor de start van het experiment is er dus ooit een voorselectie geweest. Ook in Amsterdam Groningen, Utrecht en Nijmegen ligt dit percentage relatief hoog op gemiddeld 39%. Bij het steunpunt Rotterdam ligt dit percentage het laagst, namelijk op 3%. Opvallend is verder dat de steunpunten in Arnhem, Eindhoven<sup>12</sup> en Almelo aangeven dat zij doorgaans niet weten of hun cliënten een psychiatrisch ziektebeeld hebben.

#### 4.4 Asielachtergrond deelnemende ex-AMV's

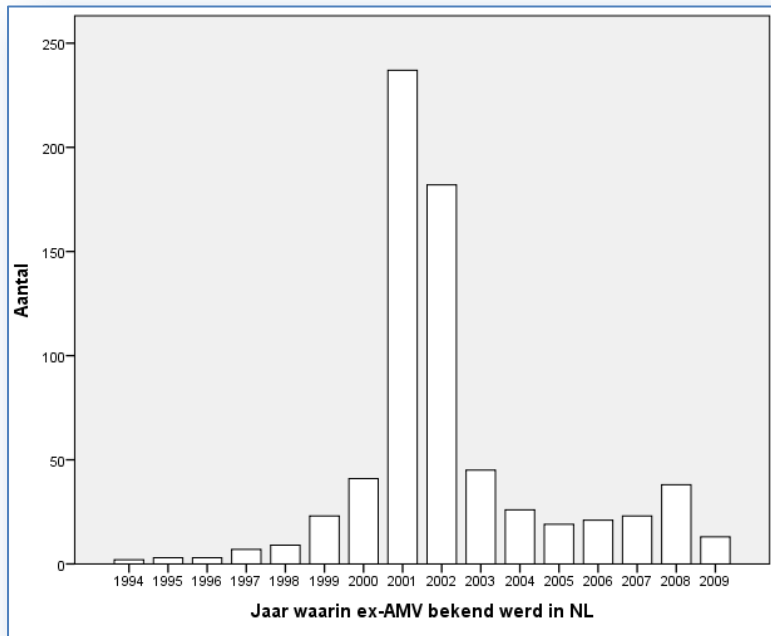
In deze paragraaf gaan we nader in op de achtergrond van de deelnemers ten aanzien van hun verblijfsduur, hun geschiedenis en de procedures die in Nederland zijn gevolgd. Deze gegevens zijn vooral gebaseerd op de registraties die de DMB heeft aangeleverd.

##### 4.4.1 Voor het eerst bekend in Nederland

Van 692 deelnemers aan Perspectief is de eerste (IND) registratiedatum in Nederland bekend. De grootste groep (60%) ex-AMV's is in 2001 en 2002 voor het eerst in Nederland geregistreerd. 13% van de deelnemers aan Perspectief is vóór 2001 naar Nederland gekomen, terwijl 27% van de ex-AMV's na 2002 hier naar toe is gekomen. Het jaar waarin de ex-AMV's bekend werden in Nederland is in Figuur 9 weergegeven.

<sup>12</sup> In Eindhoven zijn de gegevens geanonimiseerd en dus niet tot individuele deelnemers te herleiden. Het percentage ex-AMV's bij wie een psychiatrische diagnose is gesteld door een bevoegd medicus is ook hier relatief hoog; rond de 40%.

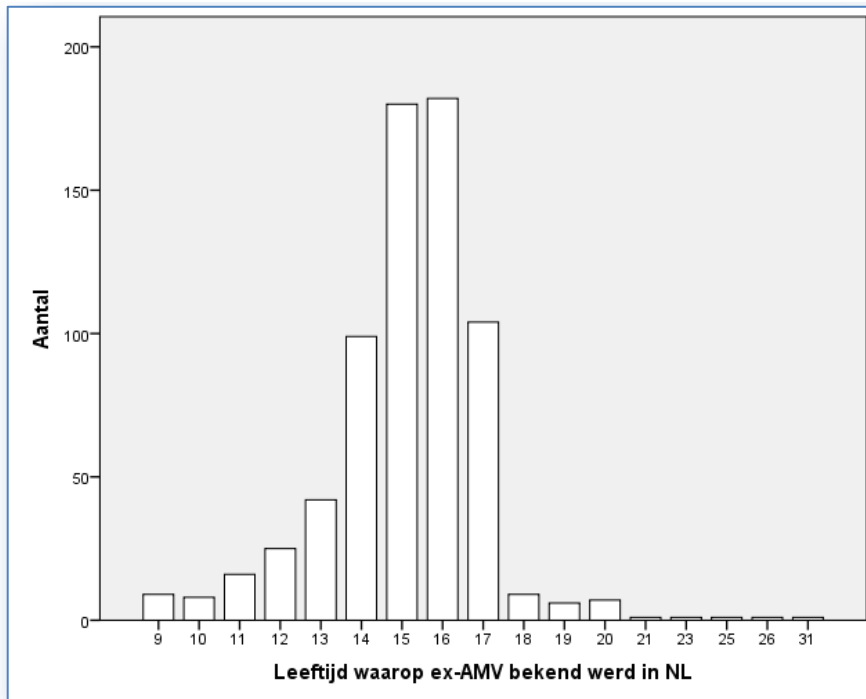
**Figuur 9** Jaar waarin ex-AMV's voor het eerst bekend werden in Nederland



#### 4.4.2 Leeftijd waarop men bekend werd in Nederland (n=692)

De leeftijd waarop de ex-AMV's die aan Perspectief hebben deelgenomen volgens de IND bekend werden in Nederland ligt op gemiddeld 15,6 jaar. Ook hier zien we een paar uitschieters naar beneden – de jongste ex-AMV was 9 jaar toen deze bekend werd in Nederland – maar ook naar boven. Met name deze uitschieters naar boven zijn vreemd, omdat het dan in wezen niet meer om minderjarige asielzoekers gaat. In totaal zijn 27 ex-AMV's volgens de registraties van de DMB en IND na hun 18<sup>e</sup> hiernaartoe gekomen (althans bekend geworden in Nederland).

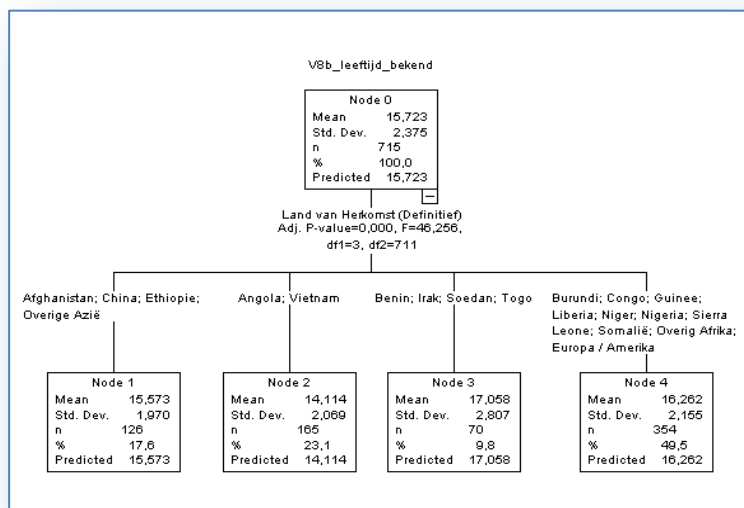
Figuur 10 Leeftijd van ex-AMV's waarop ze bekend werden in Nederland



Opvallend is dat de leeftijd waarop ex-AMV's naar Nederland kwamen een samenhang vertoont met het jaar waarin zij naar Nederland kwamen. Voor 2006 lag de leeftijd waarop ex-AMV's naar Nederland kwamen op gemiddeld 15 jaar, sinds 2006 ligt dat op gemiddeld 17 jaar.

Als we de relatie tussen herkomstland en leeftijd bezien valt op dat ex-AMV's uit Angola en Vietnam gemiddeld het jongste waren toen zij naar Nederland zijn gekomen (14 jaar). Dit in tegenstelling tot de ex-AMV's uit Benin, Irak, Soedan en Togo, die hier gemiddeld op 17 jarige leeftijd naar toe zijn gekomen. De ex-AMV's uit de andere herkomstlanden zijn hier gemiddeld op 15/16 jarige leeftijd bekend geworden.

Figuur 11 Decision Tree (CHAID): Leeftijd bij bekendwording in Nederland bij land van herkomst

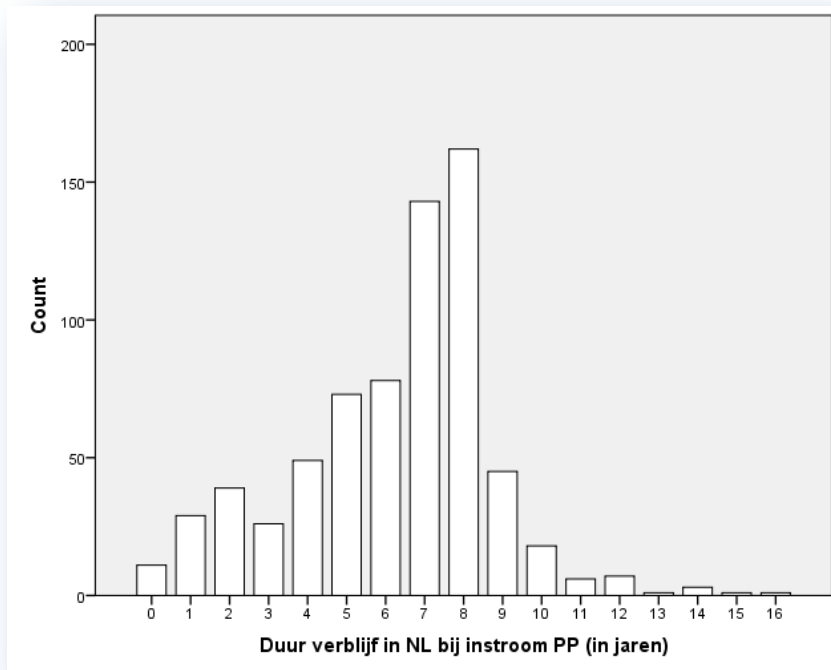




#### 4.4.3 Verblifdsduur in Nederland bij instroom in Perspectief

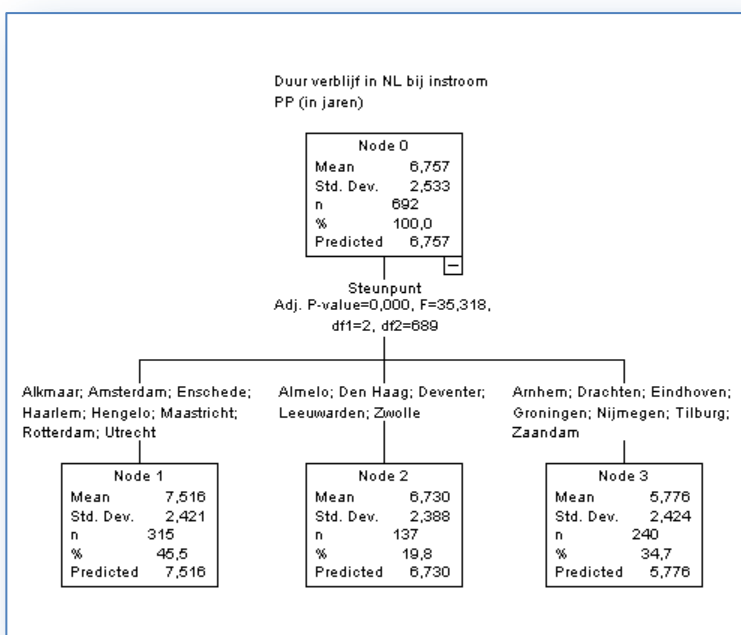
Er is een grote variatie waarneembaar tussen ex-AMV's in de duur van het verblijf in Nederland op het moment dat zij bij Perspectief instroomden. Gemiddeld verbleven de ex-AMV's al bijna 7 jaar (81 maanden) in Nederland op het moment dat zij hulp zochten bij de steunpunten.

**Figuur 12** Duur van het verblijf in Nederland bij instroom bij het steunpunt



We zien hierbij ook significante verschillen tussen de steunpunten.

**Figuur 13** Decision Tree (CHAID): Verblifdsduur bij instroom, naar steunpunt



Uit Figuur 13 blijkt dat de gemiddelde verblijfsduur van de ex-AMV's 6,8 jaar is (Node 0; n=692). CHAID<sup>13</sup> onderscheidt vervolgens drie groepen steunpunten met een respectievelijke verblijfsduur van 7,5 jaar (Node 1; n=315); van 6,7 jaar (Node 2; n=137) en van 5,8 jaar (Node 3; n=240).

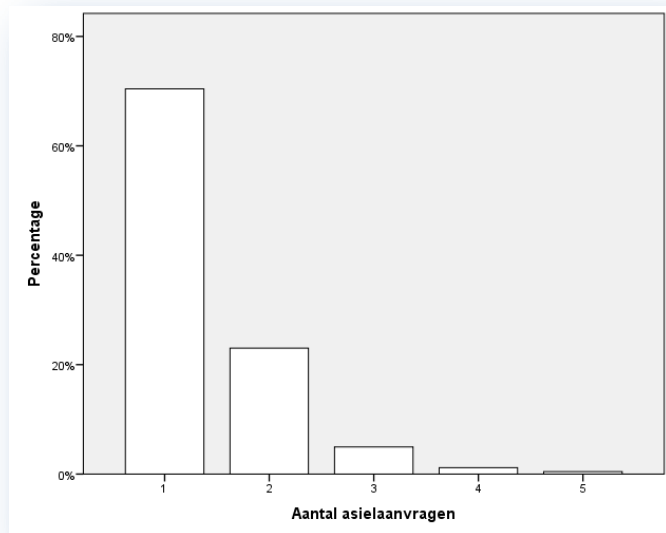
<sup>13</sup> Als de afhankelijke variabele Y continue is wordt een ANOVA F test uitgevoerd, die test of de gemiddelden voor de verschillende categorieën X hetzelfde zijn.

## 4.5 Asielaanvragen

In INDIS worden alle asielaanvragen geregistreerd. Van 686 van de 692 ex-AMV's uit de INDIS registraties is de datum van de eerste asielaanvraag bekend. Van 6 ex-AMV's zijn geen asielgegevens bekend.

Een meerderheid van 70% heeft één keer asiel aangevraagd, 30% van de ex-AMV's heeft meerdere asielaanvragen ingediend, waarvan 23% twee aanvragen, 5% drie aanvragen en de overige 2% vier of vijf asielverzoeken heeft gedaan.

Figuur 14 Aantal asielaanvragen

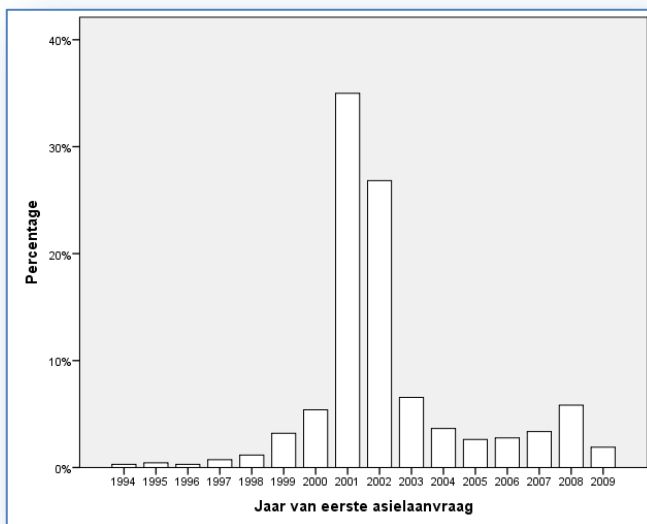


### 4.5.1 Eerste asielaanvraag

Doorgaans wordt een aanvraag gedaan voor een "Verblijfsvergunning Asiel voor Bepaalde tijd" (VVA-BEP) gedaan, 87% van de ex-AMV heeft een dergelijke aanvraag gedaan. De anderen hebben een aanvraag "Model A/F" gedaan. Deze aanvragen Model A/F zijn allen voor de inwerkingtreding van de Vreemdelingwet 2000 (met ingangsdatum 1-4-2001) ingediend. Asielzoekers dienden hiervoor niet alleen een asielaanvraag (het zogenoemde "Model F") in te dienen maar ook een aanvraag om een verblijfsvergunning om klemmende redenen van humanitaire aard (het zogenoemde "Model A").

De eerste datum waarop iemand bekend is in Nederland valt in het algemeen samen met de datum van de eerste asielaanvraag. Een deel van ex-AMV's (8%, n=56) verbleef hier al enige tijd voordat ze asiel aanvroegen. Bij 10 ex-AMV's beslaat deze periode meer dan een jaar.

Figuur 15 Jaar waarin eerste asielaanvraag werd gedaan



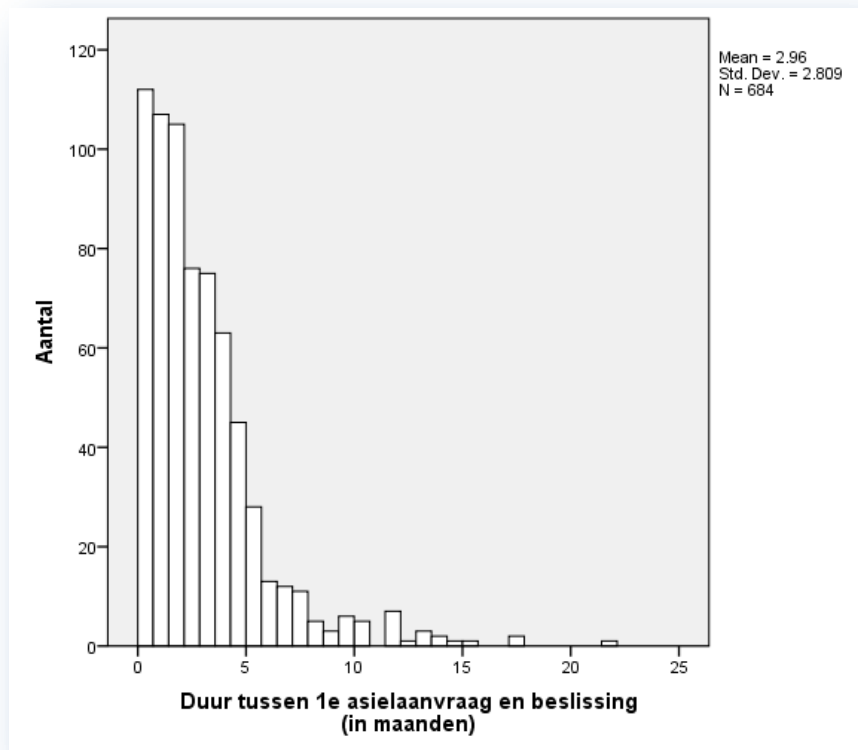
Als we de datum van de eerste asielaanvraag grafisch weergeven zien we een goeddeels vergelijkbaar beeld als bij de datum waarop ex-AMV's bekend zijn geworden in Nederland (zie paragraaf 4.4.1).

Het merendeel van de asielaanvragen (62%) is in 2001 en 2002 gedaan. 12% van de asielaanvragen is voor 2001 gedaan, terwijl ruim een kwart (27%) na 2002 is gedaan.

#### 4.5.2 Tijdsduur tussen asielaanvraag en de beslissing

Bij 44% van de eerste asielaanvragen vond de afdoening binnen 2 maanden plaats. Over 90% van de asielaanvragen wordt binnen een (wettelijke) termijn van 6 maanden beslist. Bij de overige 10% van de eerste asielaanvragen duurde dit langer dan 6 maanden. Bij 2% langer dan een jaar. Bij één ex-AMV bedroeg de tijdsduur tussen de eerste asielaanvraag en de afdoening bijna 4 jaar. Deze persoon is voor het asielgehoor MOB vertrokken en is in de figuur buiten beschouwing gelaten.

Figuur 16 Tijdsduur (in maanden) tussen 1e asielaanvraag en de beslissing



#### 4.5.3 Beroep aantekenen

Een groot deel van de ex-AMV's heeft beroep aangetekend tegen de afdoening van hun asielaanvraag. Er zijn daarbij drie categorieën van beroep te onderscheiden:

- Beroep AR (Asiel Regulier)
- Beroep AC ('AC-procedure' of '48-uurs procedure')
- Beroep Vreemdelingenkamer

De onderstaande gegevens, omtrent het aantekenen van beroep, zijn gebaseerd op 692 personen.

Een ruime meerderheid van de ex-AMV's (94%, n=648) heeft ooit een beroep AR aangetekend, waaronder een relatief groot deel (63%) die dat twee keer of vaker heeft gedaan. 7% van de ex-AMV's heeft vijf keer of vaker beroep AR aangetekend.

Een beroepsmogelijkheid die hiernaast bestaat is het beroep AC, 13% van de ex-AMV's heeft beroep op de AC-procedure aangetekend, waaronder 3% die dit meer dan een keer heeft gedaan.

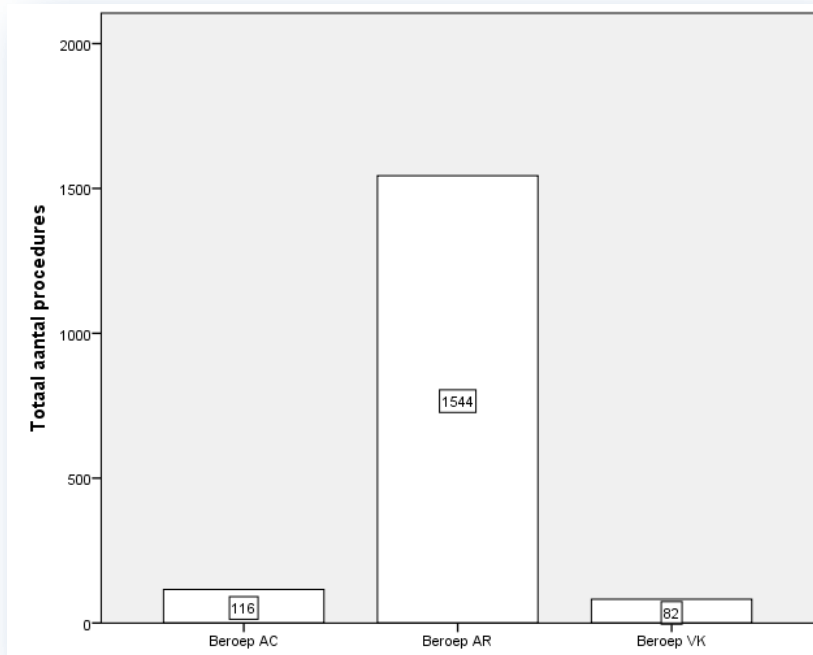
Eén op de tien ex-AMV's (10%, n=72) heeft ooit beroep aangetekend bij de Vreemdelingenkamer, waaronder 8 ex-AMV's die twee keer beroep hebben aangetekend en 1 ex-AMV die drie keer in beroep bij de Vreemdelingenkamer is gegaan.

Als we bovengenoemde beroepsprocedures bij elkaar optellen blijkt dat 4% van de ex-AMV's nooit op enigerlei wijze in beroep is gegaan tegen de asielbeslissing. In Tabel 9 is de grootte en de overlap van de diverse groepen ex-AMV's die in beroep zijn gegaan weergegeven.

**Tabel 9 Groepen ex-AMV's naar beroep AC / AR / VK**

	Soort beroep	Aantal	Valide %
Subgroepen ex- AMV's	Geen beroep	25	3.6%
	Beroep AR	508	73.4%
	Beroep AC	8	1.2%
	Beroep VK	10	1.4%
	Beroep AR plus AC	79	11.4%
	Beroep AR plus VK	57	8.2%
	Beroep AC plus VK	1	0.1%
	Beroep AR, AC, VK	4	0.6%
	Totaal	692	100.0

Figuur 17 Totaal aantal beroepsprocedures van ex-AMV's (n = 692)

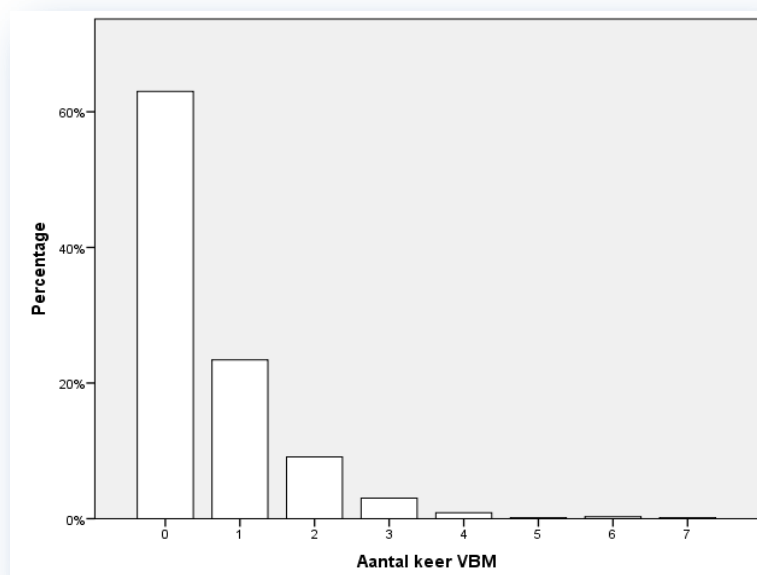


In totaal zijn 1742 beroepsprocedures door deze groep van 692 ex-AMV's aangespannen. Gemiddeld komt dat neer op 2,5 keer per persoon. Het merendeel van deze beroepsprocedures is een beroep AR (1544). De andere mogelijkheden om beroep aan te tekenen zijn minder vaak gevolgd, in totaal werd door de groep ex-AMV's 116 keer een beroep AC aangetekend en 82 keer bij de Vreemdelingenkamer.

#### 4.5.4 Vrijheid Beperkende Maatregelen

Bij 37% van de ex-AMV's is sprake geweest van vrijheid beperkende maatregelen (VBM). Bij 15% ex-AMV's is twee keer of vaker een dergelijke maatregel opgelegd.

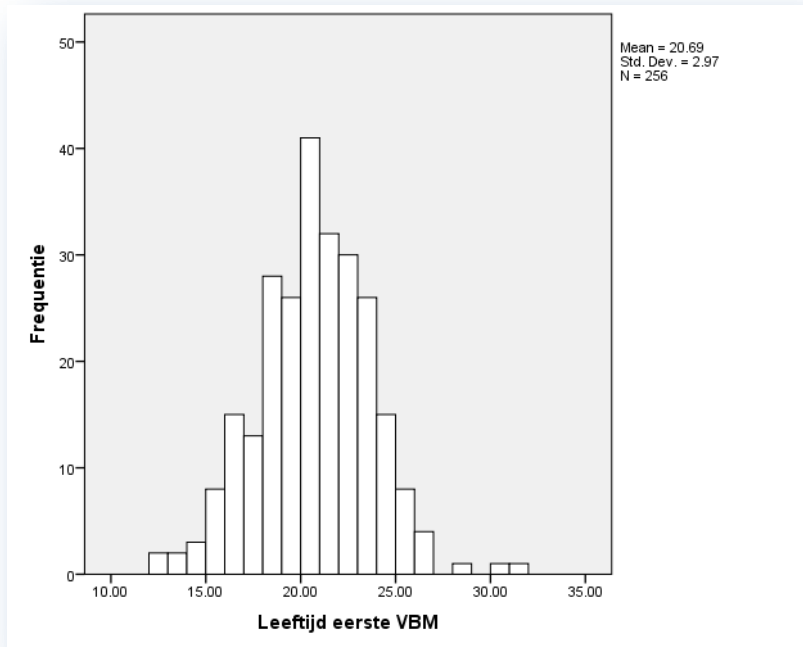
Figuur 18 Aantal keer dat een vrijheid beperkende maatregel is opgelegd



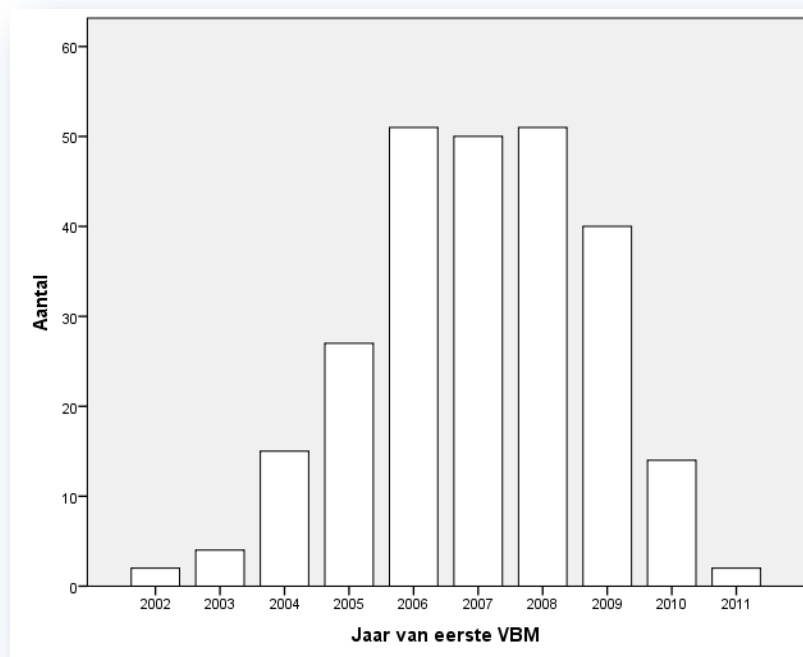
De gemiddelde duur waarvoor de eerste VBM is opgelegd bedraagt 96 dagen, de gemiddelde duur waarmee de laatste VBM is opgelegd bedraagt 100 dagen. De totale duur waarvoor ex-AMV's een of meerdere vrijheid beperkende maatregelen kregen opgelegd bedraagt gemiddeld 145 dagen.

De leeftijd waarop voormalige AMV's voor het eerste een VBM kregen opgelegd varieert sterk. Gemiddeld gebeurde dit op 20 jarige leeftijd. Bij 6% van de ex-AMV's is de VBM opgelegd toen zij jonger waren dan 16. 17% van de ex-AMV's waren jonger dan 18 jaar.

**Figuur 19** Leeftijd van de voormalig AMV bij eerste VBM



**Figuur 20** Jaar waarin eerste VBM is opgelegd (n=256)



Bij 86% (n=220) van de ex-AMV's die een VBM kregen opgelegd gebeurde dit voordat zij bij de steunpunten terecht kwamen. Bij 14% (n=36) gebeurde dit nadat ze bij de steunpunten waren ingestroomd. Van deze 36 ex-AMV's is het merendeel (n=23) nog steeds in begeleiding bij de steunpunten. De overige 13 zijn uitgestroomd bij de steunpunten, waarvan er vier MOB zijn, vier een verblijfsvergunning hebben gekregen, een is doorgemigreerd, twee zitten in een Vrijheidsbeperkende Locatie (VBL) en de andere twee in een AZC.

#### 4.5.5 Buiten schuld procedure

Voor 11% (n=74) van de ex-AMV's is ooit een zogenoemde aanvraag gedaan voor een 'buiten schuld procedure', de ex-AMV kan in dat geval een verblijfsvergunning verkrijgen omdat hij buiten zijn schuld om niet naar het land van herkomst kan terugkeren. Twaalf van de 74 'buiten schuld procedures' (16%) zijn gegrond verklaard en toegewezen. Het betreft 6 mannen (2 uit China, 2 uit Sierra Leone, 1 uit Bangladesh en 1 uit Benin) en 6 vrouwen (2 uit China en 1 ex-AMV uit respectievelijk Angola, Ethiopië, Soedan en Vietnam). Hoewel een derde van de gegrond verklaarde 'Buitenschuld' procedures aan ex-AMV's uit China is toegewezen, is in statistisch opzicht geen samenhang aangetoond tussen land van herkomst en gegrond verklaarde 'Buitenschuld' procedures. Dit heeft te maken met het relatief kleine aantal 'Buitenschuld' procedures dat is gestart en toegekend en ook doordat het ex-AMV's uit 21 verschillende herkomstlanden betreft.

Ongeveer twee derde (n=47) van de buiten schuld aanvragen zijn ingediend voor instroom bij de steunpunten. De overige buiten schuld aanvragen (n=26) zijn derhalve na instroom bij het steunpunt aangevraagd. We zien hierbij overigens geen verschillen in het resultaat of de afdoening van de aanvraag.

#### 4.5.6 Aanvragen verblijfsvergunning regulier

Behalve de asielaanvragen die een vreemdeling kan doen zijn er ook mogelijkheden om een zogenoemde reguliere verblijfsvergunning aan te vragen. In totaal heeft 96% naast hun asielaanvraag ook een reguliere verblijfsvergunning aangevraagd. De meeste ex-AMV's hebben bovendien meerdere aanvragen gedaan, gemiddeld 2,6 keer. 14% heeft vier of meer reguliere aanvragen gedaan voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning. Eén ex-AMV heeft 10 reguliere aanvragen voor een verblijfsvergunning gedaan. In totaal hebben de 686 ex-AMV's van wie dit bekend is 1787 reguliere aanvragen voor een verblijfsvergunning gedaan. Het merendeel van deze aanvragen (86%) is gedaan voor instroom bij het steunpunt, 14% (n=259) is na instroom bij het steunpunt aangevraagd.

#### 4.5.7 Eerdere aanzetten tot terugkeer naar land van herkomst

Gegevens omtrent de mate waarin, en de wijze waarop deelnemers eerder door de overheid zijn aangezet tot terugkeer naar het land van herkomst konden niet door de DMB worden geleverd.

## 4.6 Resumé

Hoofdstuk 4 gaat in op de demografische kenmerken en asielachtergrond van de bij de steunpunten ingeschreven ex-AMV's. Van de deelnemers aan het experiment is 26% vrouw. De gemiddelde leeftijd bij opname in de steunpunten is 22,4 jaar. Vrouwen zijn gemiddeld iets jonger (21,9 jaar) bij aanmelding dan mannen (22,6 jaar). De ex-AMV's komen in totaal uit 43 verschillende herkomstlanden. Angola, Sierra Leone, Guinee en China zijn de belangrijkste herkomstlanden, 56% van de ex-AMV's komt uit deze vier landen. Bijna 80% van de ex-AMV's komt uit Afrika, 20% uit Azië.

Bijna een kwart (23%) van de voormalige AMV's heeft kinderen in Nederland. Dat geldt voor meer dan de helft (55%) van de vrouwen en voor 12% van de mannen. 19% van de ex-AMV's is vanwege lichamelijke klachten onder behandeling van een arts. Bij een kwart van de ex-AMV's is een psychiatrische diagnose gesteld door een medicus.

#### *Demografie naar steunpunt*

Er zijn geen sekse verschillen aangetroffen tussen de steunpunten onderling, wel verschillen tussen leeftijd van instroom: sommige steunpunten bereiken vooral jongere deelnemers (gemiddeld 21 jaar), anderen gemiddeld de oudere ex-AMV's (gemiddeld 24 jaar). Ook zien we verschillen tussen de steunpunten met betrekking tot het aandeel personen uit de landen van herkomst Angola en Sierra Leone. Het aandeel Angolese ex-AMV's varieert per steunpunt van 15 tot 31%, het aandeel ex-AMV's uit Sierra Leone varieert per steunpunt van 12% tot 34%. Ook zien we verschillen tussen de steunpunten met betrekking tot psychiatrische problematiek (variërend van 3% tot 44%) van de deelnemers. Daarnaast bestaan er verschillen tussen de steunpunten met betrekking tot lichamelijke klachten van de ex-AMV's, variërend van 5% tot 45%.

#### *Asielachtergrond en procedures*

Zestig procent van de ex-AMV's is in 2001 of 2002 voor het eerst in Nederland geregistreerd. Zeven procent van de deelnemers aan Perspectief is voor 1 januari 2000 naar Nederland gekomen, terwijl 2 procent van de ex-AMV's hier na 1 januari 2009 naar toe is gekomen. Gemiddeld verbleven de ex-AMV's al bijna 7 jaar (81 maanden) in Nederland op het moment dat zij hulp zochten bij de steunpunten.

De leeftijd waarop de ex-AMV's die aan Perspectief hebben deelgenomen, bekend werden in Nederland ligt op gemiddeld 15,6 jaar. Opvallend is dat de leeftijd waarop ex-AMV's naar Nederland kwamen een samenhang vertoont met het jaar waarin zij naar Nederland kwam. Vòòr 2006 lag de leeftijd waarop ex-AMV's naar Nederland kwamen op gemiddeld 15 jaar, sinds 2006 ligt dat op gemiddeld 17 jaar.

Een meerderheid van 70% heeft één keer asiel aangevraagd, 30% van de ex-AMV's heeft meerdere asielaanvragen ingediend, waarvan 23% twee aanvragen, 5% drie aanvragen en de overige 2% vier of vijf asielverzoeken heeft gedaan.

Een ruime meerderheid van de ex-AMV's (94%, n=648) heeft ooit een beroep AR aangetekend, waaronder een relatief groot deel (63%) die dat twee keer of vaker heeft gedaan. 7% van de ex-AMV's heeft vijf keer of vaker beroep AR aangetekend. Een beroepsmogelijkheid die hiernaast bestaat is het beroep AC, 13% van de ex-AMV's heeft beroep AC-procedure aangetekend, waaronder 3% die dit meer dan een keer heeft gedaan. Eén op de tien ex-AMV's (10%, n=72) heeft ooit beroep aangetekend bij de Vreemdelingenkamer. Gemiddeld hebben deze ex-AMV's 2,5 keer een beroep aangetekend tegen een eerdere asielbeslissing. Het betreft dan in totaal 1.737 (=692 x 2,5) beroepsprocedures voor deze groep ex-AMV's.

In totaal heeft 96% naast hun asielaanvraag ook een reguliere verblijfsvergunning aangevraagd. De meeste AMV's hebben bovendien meerdere aanvragen gedaan, gemiddeld 2,6 keer. 14% heeft vier of meer reguliere aanvragen gedaan voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning.



Voor 10% (n=73) van de ex-AMV's is ooit een zogenoemde aanvraag gedaan voor een 'buiten schuld procedure', de ex-AMV kan in dat geval een verblijfsvergunning verkrijgen omdat hij buiten zijn schuld om niet naar het land van herkomst kan terugkeren. Twaalf van de 73 'buiten schuld procedures' (16%) zijn gegrond verklaard en toegewezen.

Bij 37% van de ex-AMV's is sprake geweest van vrijheidsbeperkende maatregelen (VBM). Bij 15% van de ex-AMV's is twee keer of vaker een dergelijke maatregel opgelegd. De totale duur waarvoor ex-AMV's een of meerdere vrijheids beperkende maatregel kregen opgelegd bedraagt gemiddeld 145 dagen.

Gegevens omtrent eerdere aanzetten van de overheid om de deelnemers naar het land van herkomst te doen terugkeren konden niet door de DMB worden geleverd.

## 5 De Perspectief aanpak: een methodische regenboog

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de aanpak en werkwijzen van de steunpunten (onderzoeksvragen 7-12). In paragraaf 5.1 wordt beschreven op welke manieren en op wiens initiatief de ex-AMV's door de steunpunten Perspectief worden bereikt. Vervolgens komen in 5.2 de typen en intensiteit van de begeleiding aan de orde. De paragrafen 5.3 en 5.4 handelen over de vertrouwensrelatie tussen de steunpunten en de ex-AMV's. Paragraaf 5.5 gaat in op de afwegingen omtrent de keuze voor terugkeer, een procedure bij de IND of anderszins. Paragraaf 5.6 bespreekt de daadwerkelijk door de ex-AMV's gevolgde begeleidingstrajecten en 5.7 behandelt vervolgens de duur en intensiteit van deze begeleidingstrajecten. Paragraaf 5.8 bespreekt de redenen die aan de beëindiging van de individuele begeleidingstrajecten ten grondslag liggen en in 5.9 wordt ingegaan op de zogenaamde 'vastlopende dossiers'. In paragraaf 5.10 worden de Perspectief steunpunten tenslotte geclusterd naar de belangrijkste overeenkomsten en verschillen in werkwijze.

### 5.1 Initiatief tot en bereik van ex-AMV's door de Perspectief steunpunten

#### 5.1.1 Aanmelden en cliënt worden bij het steunpunt

Er zijn verschillende manieren waarop ex-AMV's bij het experiment Perspectief zijn aangemeld als cliënt: ongeveer een derde van de cliënten was al in begeleiding bij een lopend steunpunt toen het landelijk experiment van start ging. Daarnaast hebben cliënten zich spontaan gemeld of zijn door bestaande deelnemers, ex-AMV's of anderen uit hun sociaal netwerk meegenomen (zie bijlage 8). *"Het bestaan van het steunpunt gaat als een lopend vuurtje"*, vertelt men bij steunpunt Almelo. *'Mond tot mond'* en *'via via'* worden het vaakst (17 keer) spontaan door de steunpunten genoemd. Bij de helft van de steunpunten wijzen andere hulpverleningsinstanties (zoals Samah, kerken, interkerkelijke verbanden, Humanitas of 'de plaatselijke opvangorganisatie') potentiële cliënten door. In een aantal gevallen werden cliënten door de lokale afdeling van Vluchtelingenwerk voorgedragen, ook daar waar het steunpunt niet direct door Vluchtelingenwerk is opgezet. In Tabel 10 wordt weergegeven hoe de steunpunten sinds de start van het experiment aan hun nieuwe cliënten komen. Idealiter wordt er samengewerkt met Nidos, zodat cliënten overgedragen kunnen worden voordat ze achttien worden en de voogdij vervalft, maar in de praktijk is dat niet altijd het geval.

Tabel 10 Bereik ex-AMV's door steunpunten

Bereik ex-AMV's door steunpunten	Steunpunten
Mond tot mond / via peers	Alkmaar, Almelo, Amsterdam, Den Haag, Drachten, Eindhoven, Haarlem, Leeuwarden, Nijmegen, Zaandam
Via andere organisatie (bijv. voorloper steunpunt, AZC, Nidos)	Enschede, Hengelo, Maastricht
Zowel via peers als via andere organisaties	Arnhem, Deventer, Groningen, Rotterdam, Tilburg, Utrecht, Zwolle

De meeste steunpunten (17) geven aan geen outreachend werk te doen buiten de voorziening of actief cliënten te werven.

### 5.1.2 Toetsing voor opname in het project

Zeventien steunpunten doen een toetsing op basis van hun toelatingscriteria (zie 5.1.3) voordat een cliënt wordt toegelaten. Twaalf steunpunten voeren deze toetsing zelfstandig uit terwijl vijf steunpunten de toelatingstoets in overleg met een andere organisatie doen, bijvoorbeeld met Inlia, die voor sommige steunpunten de verstrekking van leefgeldten regelt, met de DT&V, met de IND om de V-nummers te checken of met de gemeente. In Hengelo en Enschede wordt de toetsing gedaan door Vluchtelingenwerk (die daar niet bij het steunpunt zelf is betrokken) en in Eindhoven voert een door de gemeente ingestelde “regionale toetsingscommissie” de toetsingen uit.

Tabel 11 Toetsing vooraf

Toetsing vooraf?	Steunpunten
Geen toetsing vooraf	Den Haag, Groningen, Maastricht
Wel een toetsing vooraf	Alkmaar, Almelo, Amsterdam, Arnhem, Deventer, Drachten, Eindhoven, Enschede, Haarlem, Hengelo, Leeuwarden, Nijmegen, Rotterdam, Tilburg, Utrecht, Zaandam, Zwolle

### 5.1.3 Criteria voor toelating

Om toegelaten te worden tot het Perspectief experiment zijn landelijke criteria opgesteld. Daarnaast gebruiken de steunpunten afzonderlijk nog verschillende regio- en leeftijdsriteria.

#### *Landelijke selectiecriteria*

Gevraagd naar de selectiecriteria voor deelname, verwijzen alle steunpunten naar de landelijk opgestelde criteria: ‘... jongeren die als minderjarige zonder begeleiding naar Nederland zijn gekomen en in Nederland een asielaanvraag hebben ingediend; en bij het bereiken van de volwassen leeftijd van achttien jaar (nog) geen verblijfsstatus hebben gekregen’ (De Jong, ND, p.4). In de praktijk betekent dit dat de meeste steunpunten bij aanmelding checken of de jongere bij het Nidos onder voogdij heeft gestaan tot de achttiende verjaardag.

#### *Regiocriterium*

Bij alle steunpunten geldt in principe het zogenaamde regiocriterium. Potentiële deelnemers dienen een binding met de regio of de stad te hebben. Binding blijkt echter een rekbaar begrip. De invulling hiervan verschilt onderling nogal. Zo moeten bij steunpunten Groningen en Leeuwarden de potentiële deelnemers een binding met de provincie hebben. Het steunpunt Drachten hanteert echter een cirkel van honderd kilometer om de gemeente, waardoor ook cliënten uit bijvoorbeeld de provincie Drenthe, waar geen steunpunt is, daar terecht kunnen. In Tilburg moeten de deelnemers in principe uit de stad komen, maar “over uitzonderingen valt te praten”, aldus het steunpunt. De steunpunten Deventer en Zwolle worden beide door de plaatselijke afdelingen van Vluchtelingenwerk uitgevoerd en aangestuurd door één coördinator. Bij het steunpunt Deventer werd verteld dat er relatief veel ex-AMV’s elders in de regio of, bij uitzondering, daarbuiten wonen. “In Deventer is het helemaal geen issue.” Maar de gemeenteambtenaar in Zwolle zit dicht op het project en daar moeten de deelnemers in principe uit de stad komen.

De gevarieerde invulling van het stads- of regiocriterium hangt mogelijk samen met het gegeven dat zestien van de steunpunten reeds voor aanvang van het experiment bestonden en al een bepaald deel van een regio of provincie bedienden. Bovendien waren bij sommige steunpunten ook andere (financiering)partners betrokken, zoals de provinciale overheid, waardoor het regiocriterium meer of minder ruim werd afgebakend. Verder zijn de twintig steunpunten niet dekkend over Nederland verdeeld maar zijn er regio's waar geen steunpunt is. Ex-AMV's uit deze regio's worden dan vaak door een steunpunt elders bediend. Veel cliënten van bovengenoemde voorlopers zijn per 1 oktober 2009 in het experiment ingestroomd zonder hernieuwde toetsing. In de praktijk is voor deze 'frictie' een typisch Nederlandse 'polderoplossing' gevonden, zo legt men in Zwolle uit: *"In de praktijk waren in het oude project al klanten uit Gelderland en andere plekken uit Overijssel. Heb daar een keer een vraag over gesteld: dat maakte voor de landelijke stuurgroep niet uit, zolang je het voor de gemeente kon verantwoorden."*

Ook door de gemeenteambtenaren wordt vrijwel unaniem gerefereerd aan de '*landelijke criteria*', alhoewel deze vaak niet expliciet door hen omschreven worden. Criteria voor toelating aan het project zijn dan vooral dat een ex-AMV als AMA in Nederland moet zijn gekomen (en dus ooit asiel moet hebben aangevraagd) en ook het regiocriterium wordt meestal genoemd. De ambtenaren geven aan dat hier per geval naar gekeken wordt maar dat men hier niet in alle gevallen even streng in is. Binding met de stad is weliswaar een selectiecriterium, vertelt de ambtenaar in Tilburg, maar *"het is niet een heel streng criterium. Aangezien dit geen landelijk dekkend netwerk is, doen we daar niet zo moeilijk over."*

In de praktijk is bij alle steunpunten en bij de overgrote meerderheid van de deelnemers daadwerkelijk sprake van een binding met de regio.<sup>14</sup> De uitzonderingen betreffen uitzonderlijke gevallen, waarvoor, volgens de geïnterviewde steunpuntmedewerkers en gemeenteambtenaren, op basis van valide argumenten (zoals passende huisvesting, afstand tot een opleiding, capaciteit of sociaal netwerk overwegingen) in goed onderling overleg tussen de betreffende steunpunten en gemeenten een passende oplossing is gevonden.

#### *Leeftijdscriterium*

In hoofdstuk vier is te lezen dat de deelnemende ex-AMV's gemiddeld 22 jaar zijn als zij in het experiment Perspectief instromen, met uitschieters naar boven de dertig jaar. Elf van de twintig steunpunten hanteren een maximum leeftijd. De steunpunten in Eindhoven, Rotterdam, Maastricht, Haarlem en Alkmaar werken niet met ex-AMV's ouder dan 25 of 26 jaar, maar er zijn uitzonderingen. Een dergelijk leeftijds criterium betekent echter niet dat de jongvolwassene helemaal geen ondersteuning ontvangt. Zo worden zij in Alkmaar doorverwezen naar de volwassenenafdeling van Vluchtelingenwerk. Andere steunpunten zeggen dat ze uit principe niemand weigeren. Om het even de aanpak, er lijkt vooral sprake van een afweging van de persoonlijke situatie en mogelijkheden van de jongere en het zoeken naar passende, individuele oplossingen.

#### 5.1.4 Maximum aantal cliënten

Hoewel alle steunpunten voor aanvang van hun deelname aan het experiment een maximum aantal deelnemers moest bepalen op basis van het te verwachten aantal cliënten, geven elf steunpunten aan met een maximum te werken en negen niet (zie Tabel 12). Een steunpunt heeft een maximum

---

<sup>14</sup> Dit is ons verteld door de steunpunt medewerkers; wij hebben dit niet per deelnemer kunnen verifiëren.

van 10 deelnemers, vier van 25, drie van 30, twee van 35 en een van 50. Alleen Rotterdam heeft cliënten moeten weigeren omdat men aan zijn maximum kwam. In Tilburg heeft men een aantal cliënten moeten doorverwijzen. Bij de andere steunpunten heeft deze bovengrens geen problemen opgeleverd voor de begeleiding. De coördinator van het Rotterdamse steunpunt schatte echter dat er in de stad zo'n tweehonderd ex-AMV's rondlopen die niet aan het Perspectief project deelnemen. Ook in andere steden wordt geschat dat niet alle ex-AMV's worden bereikt, maar heldere cijfers hierover ontbreken.

Tabel 12 Maximum aantal cliënten

Maximum aantal cliënten	Steunpunten
Steunpunt hanteert maximum	Deventer, Drachten, Eindhoven, Enschede, Groningen, Hengelo, Leeuwarden, Maastricht, Rotterdam, Tilburg, Zwolle
Steunpunt hanteert geen maximum	Alkmaar, Almelo, Amsterdam, Arnhem, Den Haag, Haarlem, Nijmegen, Utrecht, Zaandam

### Wachlijsten

Alleen de steunpunten in Rotterdam en Tilburg geven aan met een wachtlijst gewerkt te hebben. Enkele steunpunten geven aan dat er na 1 oktober 2010 nog wel plekken waren vrijgekomen, maar dat er toen geen cliënten meer toegelaten mochten worden. Het steunpunt Tilburg had meer aanmeldingen dan plekken en heeft in overleg met het steunpunt Eindhoven en beide gemeenteambtenaren cliënten doorgeschoven naar Eindhoven.

#### 5.1.5 Criteria voor uitsluiting

##### Actieve participatie

Bij alle steunpunten wordt van de ex-AMV's verwacht dat zij actief meewerken aan ofwel begeleidde terugkeer of aan het verkrijgen van een vergunning. Bij veel steunpunten wordt aantoonbare motivatie of actieve medewerking niet onmiddellijk bij aanmelding en aanvang van de begeleiding verwacht. Bij andere steunpunten wordt dit bij de intake in een contract vastgelegd, dat door de begeleider en de deelnemer wordt ondertekend (zie verder 5.5). Zo ook in Leeuwarden, vertelt de plaatselijke gemeenteambtenaar: *"We willen dat iemand actief meewerkt en zich actief opstelt. We laten iemand ook tekenen, voor het symbolische idee. We willen ook dat Vluchtelingenwerk de jongeren goed duidelijk maakt wat Perspectief is en wat zo'n traject inhoudt. Het is niet helemaal zonder voorwaarden."*

##### Psychopathologie of verslaving

Een andere reden voor uitsluiting kan ernstige psychopathologie of verslaving zijn, zo melden de steunpunten in Maastricht, Alkmaar en Amsterdam. Daar ontbreekt vaak de expertise voor in de ex-AMV teams, legt de coördinator van het steunpunt in Alkmaar uit: *"Het gros van de jongeren heeft kennelijk een psychiatrisch probleem. Je kunt problemen tot op bepaalde hoogte handelen, daarna moet er een vakman bij komen eigenlijk. In normale instituten waar deze jongeren worden opgevangen of verblijven, daar is bewaking en zijn er veel meer mannen werkzaam. Dat is hier niet. Als je dan niet genoeg dekking hebt en een angstige receptioniste hebt, dan wordt het eng. Dus als ik het idee heb dat iemand een zwaar psychiatrisch probleem hebt, dan kunnen we diegene niet helpen."*

In Maastricht zijn criminele feiten plegen of drugs gebruiken exclusiecriteria: *'Ze mogen ook geen wiet gebruiken. Wat kost een stickie? Ik geef je geen 35 euro zodat je kunt blowen? Zo gaat dat niet! Er wordt ook afhankelijkheid gecreëerd van eventuele dealers. Drugsgebruik terwijl wij begeleiden is verboden.'*

## 5.2 De begeleiding van ex-AMV's bij de steunpunten Perspectief

### 5.2.1 Individuele begeleiding

Alle steunpunten bieden individuele begeleiding die op de cliënt is aangepast. Bij alle steunpunten hebben de ex-AMV's in principe een vaste begeleider, de vertrouwenspersoon. Deze heeft een band met de cliënt en kent diens dossier meestal ook het best. Maatwerk is volgens de steunpuntmedewerkers de standaard, daarnaast wordt ook rekening gehouden met het niveau van de cliënt zelf. *"Per cliënt kijk je wat nodig is: je past je begeleiding daarop aan"*, zegt men in Drachten en *"We maken een plan op maat, elke cliënt heeft een andere aanpak en benadering"* in Arnhem. De ene cliënt heeft volgens de steunpunten baat bij een zakelijke benadering, terwijl een ander juist een voorzichtige aanpak nodig heeft en een derde cliënt vooral toekomst coaching ontvangt. Maatschappelijke versus juridische begeleiding is het meest voorkomende onderscheid dat door de steunpunten wordt gemaakt. Vaak is er voor het juridische gedeelte een jurist of juridisch medewerker aangesteld, terwijl de maatschappelijke begeleiding wordt gedaan door medewerkers met een maatschappelijk werk of jongerenwerk achtergrond (al geldt dat niet voor alle steunpunt medewerkers). *"Het is maatwerk natuurlijk"*, vertelt men in Utrecht, *"maar sommige zijn meer gebaat bij taakgerichte hulpverlening, anderen hebben crisisinterventie nodig, bijvoorbeeld bij dakloosheid of psychiatrische problematiek."* Vaak zijn de begeleiders *"duizendpoters"*, aldus de coördinator van Maastricht: *"Alles wat ter sprake komt; het is een mix van alles dat aan de orde zou kunnen zijn."* Waar nodig ondersteunen steunpunten bij praktische zaken en onderhouden ze contact met advocaten en andere juridische instanties, scholen, maatschappelijke instanties, verslavingszorg of psychiatrische hulp. Als het om ernstige psychische of psychosociale problematiek gaat, dan zal de cliënt door de meeste steunpunten naar een professional worden verwezen, zoals ook de coördinator van Zaandam zegt: *"Zeker met psychosociale problemen moet je een stuk voorzichtiger omgaan. Die kennis hebben wij minimaal in huis, dus dan probeer je om iemand die die kennis wel heeft daar betrokken bij te krijgen."* Een aantal steunpunten geeft aan dat de aansluiting met de GGZ niet optimaal is, bijvoorbeeld bij afwezigheid van documenten of illegaliteit kan doorverwijzing naar de GGZ problematisch zijn, steunpunt Den Haag: *"Cliënten met psychische problemen krijgen we niet de hulpverlening in omdat ze illegaal zijn, daar kunnen we helaas niets mee. Veel getraumatiseerde mensen - een van de kernpunten zou moeten zijn om daar iets mee te doen."*

### 5.2.2 Doelen in gesprekken

Acht steunpunten geven aan dat ze gesprekken meestal met een vooropgesteld doel aangaan, de overige steunpunten zeggen dat soms te doen. Doelen om een gesprek aan te gaan zijn divers. Het activeren en het stimuleren van cliënten om *"zelf de regie nemen over hun eigen leven"* staat bij alle steunpunten centraal in de gespreksvoering en begeleiding. Vaak worden de doelen van het gesprek echter bepaald door wat de situatie van de cliënt op dat moment vraagt, bijvoorbeeld het 'in kaart brengen van het perspectief van de cliënt', 'empowerment', sociale, maatschappelijke of juridische

doelen, ‘helderheid krijgen over de advocaat’ of de jongeren overtuigen naar een arts te gaan als ze ziek zijn.

### 5.2.3 De rol van de huiskamer

Zestien van de twintig steunpunten hebben een huiskamer (zie bijlage 6). Het merendeel van de steunpunten vindt de rol van de huiskamer bij het dagelijks functioneren van de ex-AMV's (zeer) belangrijk, zoals in Den Haag: *"Zonder huiskamer komen ze niet, dan zouden we veel meer moeite moeten doen om de doelgroep te bereiken, die mensen bereik je dan nauwelijks."* Een ander voordeel van de rol van de huiskamer is dat de doelgroep op informele en ongedwongen manier benaderd kan worden. In een informele setting praten de deelnemers over andere zaken dan in een meer formele (kantoor)setting. *"Verskil is vooral dat je meer van mensen ziet. Je hoeft niet altijd met ze te praten, maar je ziet ze ook op verschillende manieren. Als je ze ook op informele manier spreekt is de kans groter dat er iets wezenlijks uit komt"*, aldus steunpunt Drachten. Daarnaast wordt genoemd dat het opbouwen van vertrouwen vaak een zeer langzaam proces is. Het steunpunt functioneert dan tevens als rustpunt, een vertrouwenwekkende plek waar je niets hoeft. Het is kortom een andere omgeving en dat geeft een ander soort verhouding, zo denkt men in Haarlem: *"Je kunt niet dezelfde band opbouwen als je dat in een spreekuur-vorm doet van Vluchtelingenwerk."* De steunpunten die de rol van de huiskamer minder belangrijk achten, wijten dit aan het feit dat veel deelnemers van buiten de stad zelf komen, dat het steunpunt voor het experiment al functioneerde zonder huiskamer of dat er te weinig deelnemers zijn die regelmatig langs komen.

### 5.2.4 De huiskamer als netwerkgelegenheid

Bij acht steunpunten is het onderling netwerken door ex-AMV's een doel op zich van de huiskamer.

Tabel 13 Onderling netwerken

Is het onderling netwerken voor ex-AMV's een doel op zich?	Steunpunten
Wel een doel	Den Haag, Deventer, Enschede, Haarlem, Hengelo, Rotterdam, Utrecht, Zaandam
Geen doel	Alkmaar, Almelo, Amsterdam, Arnhem, Eindhoven, Groningen, Leeuwarden, Tilburg, Zwolle
Niet van toepassing	Nijmegen, Maastricht, Drachten

Een netwerk van peers (lotgenoten) voor ex-AMV's wordt om diverse redenen als belangrijk gezien: Jongeren beïnvloeden en informeren elkaar, ondersteunen elkaar. Het kan isolement tegengaan. Steunpunt Zaandam: *"omdat mensen hier meer blijven hangen dan in een wachtkamer en zo. Met uitbreiden van je netwerk heb je meer opvang, meer vrienden en meer mensen om je heen die je ook zomaar ineens ergens mee kunnen helpen. Tijdelijk iemand in huis nemen en zo. Dat gebeurt wel op die manier."* Voor negen andere steunpunten is het geen specifiek doel maar zien dat wel spontaan gebeuren, vooral op meer informele of feestelijke bijeenkomsten. De steunpunten waar de huiskamer volgens de staf geen (lokale) netwerkfunctie heeft vinden dit bijvoorbeeld overbodig omdat de meeste ex-AMV's *"zelf al heel veel contacten hebben. Ze zijn hier al heel lang en hebben pleeggezinnen, stiefouders en weet ik wat."*

Met het oog op terugkeer stellen sommige steunpunten juist vragen bij een dergelijke functie van de huiskamer, zoals steunpunt Almelo: *"Nee, het opbouwen van relaties moeten ze juist doen in het land van herkomst. Ze moeten MSN-en met mensen uit hun eigen land."* Steunpunt Amsterdam beaamt

dat: *“Ik heb wel vraagtekens bij zo'n netwerk: als je in een terugkeerttraject zit moet je daar op focussen, niet op het netwerk hier. Dan is 't belangrijk om te focussen op het netwerk daar. Het netwerk hier kan soms nuttig, maar ook lastig zijn.”* Daarentegen benadrukt de medewerker van steunpunt Almelo ook het belang van herkenning: *“dat ze niet de enigen zijn die terug moeten. Dat is het voordeel dat ze iedere donderdag hier komen en ook op de flat is dat zo. Ze weten in elk geval dat ze niet de enigen zijn die terug moeten of moeten nadenken over terugkeer, dat is denk ik heel belangrijk.”*

Een netwerk van peers kan ook van belang zijn in het dagelijks leven in Nederland. Hulp is vaker beschikbaar, bijvoorbeeld bij een kamer zoeken, ook leent men elkaar geld. Daar kunnen echter ook schaduwzijden aan zitten, vindt men in Alkmaar: *“Tegen de tijd dat ze een vergunning krijgen, blijken ze inmiddels door lenen een giga schuld opgebouwd te hebben bij anderen.”* Toch lijken deze jongeren wel degelijk te investeren in lokale netwerken en wat sociologen ‘sociaal kapitaal’ noemen. Dat is vooral van belang voor degenen met minder rooskleurig perspectief op een verblijfsvergunning of voor wie terugkeer geen keuze is, zoals men in Den Haag uitlegt: *“Als je voor illegaliteit kiest, bereik je alleen iets met een goed netwerk; voor onderdak, voor alles... Ergens anders gaan ze geen hulp of begrip krijgen.”* Een goed netwerk is dus vooral een investering in de (onzekere) toekomst.

### 5.2.5 Studie, stage en andere activiteiten

#### *Studie en stage*

De mogelijkheden tot stage zijn bij alle steunpunten zeer beperkt. De redenen hiervoor zijn veelal dat de ex-AMV's allereerst ingeschreven dienen te staan bij een school, wat vaak niet officieel mogelijk is als men illegaal is. Daarnaast lopen stagebiedende bedrijven het risico op een hoge boete en dit is ook een enkele maal voorgekomen. Werkgevers zijn dientengevolge minder snel geneigd om niet-legale ex-AMV's een stageplek te bieden. Het bieden van stageplaatsen is, zoals de steunpuntmedewerkers in Rotterdam uitleggen, gecompliceerd en risicovol: *“Daar was in het begin heel veel om te doen, maar het was heel erg gecompliceerd. De landelijk projectcoördinator heeft zich daar destijds mee bezig gehouden, maar het is geen optie geworden. Eén iemand werkte in een winkel maar kon niet aantonen dat het vrijwilligerswerk was, die eigenares heeft toen een boete gekregen van de arbeidsinspectie. Dit soort dingen moet je eigenlijk veel intensiever begeleiden.”*

Ook het ontbreken van een identiteitsbewijs wordt als belemmerende factor genoemd, bijvoorbeeld in Alkmaar: *“We kunnen geen studie of stage voor ze regelen, want als ze geen ID-bewijs hebben kan dat niet. Dan kan je ze ook niet WA verzekeren op een werkplek.”* Een andere meermaals genoemde factor die het bieden van scholing bemoeilijkt is de beperkte duur van het experiment. Anderhalf jaar is volgens veel steunpunten te kort om een behoorlijke opleiding te regelen en af te maken.

#### *Andere activiteiten*

Veertien steunpunten organiseren een gevarieerd aanbod aan aanvullende activiteiten voor hun cliënten. Waar sommige steunpunten zich met name richten op het organiseren van sociale activiteiten, zoals barbecues, sinterklaasfeesten of culturele avonden, zijn andere steunpunten meer gericht op het bieden van cursussen of informatiebijeenkomsten. Ook het bieden van voorlichting is een terugkerend thema: of het nu gaat om budgetbeheer, seksuele voorlichting (bijvoorbeeld over de gevaren van loverboys) of het bieden van computerlessen, Nederlandse, Engelse of Spaanse les en tekenen, de meeste steunpunten proberen binnen hun mogelijkheden zoveel mogelijk



ondersteunende activiteiten te organiseren. Verschillende steunpunten werken ook samen met Beyond Borders. Beyond Borders versterkt jonge alleenstaande asielzoekers tussen vijftien en vijfentwintig jaar bij het ontwikkelen van hun toekomstperspectief. Door samen te bouwen aan een sociaal-informatief netwerk, het aanbieden van trainingen en bemiddeling, ondersteunt Beyond Borders zelfredzaamheid in Nederland of het proces van terugkeer naar het land van herkomst. Het project wordt uitgevoerd door Maatwerk bij Terugkeer in samenwerking met de Stichting Duurzame Terugkeer.

De zes overige steunpunten geven aan geen activiteiten voor de ex-AMV's te organiseren. Drie van die steunpunten hebben dat in het verleden wel gedaan, maar zijn daar mee gestopt. In Haarlem zijn een avondje bowlen of naar de film gestaakt wegens personeelsgebrek. In Alkmaar legt men uit dat er binnen het Perspectief budget geen ruimte is voor sport of sociale activiteiten en de gemeente niet bereid bleek om een zaaltje ter beschikking te stellen voor zaalvoetbal. Maar het lijkt soms ook lastig de juiste toon te vinden en voldoende interesse te wekken, vertelde men in Almelo: *“Dat hebben we wel gedaan in het begin, maar na een paar missers kozen we vooral voor de persoonlijke aanpak.”* Wel worden deelnemers in bijvoorbeeld Almelo attent gemaakt op in de regio georganiseerde voorlichting, zoals een informatieavond over Angola of een bijeenkomst met een spreker uit Sierra Leone.

#### *Belang en beperkingen groepsactiviteiten*

Volgens het steunpunt in Den Haag is het belangrijk om sociale bijeenkomsten aan te grijpen om op informele wijze informatie uit te wisselen met de deelnemende jongeren: *“Een informatiebijeenkomst doen ze altijd onder het mom van een feestje of etentje. Mensen van IOM komen daar ook specifiek op af, die gaan niet speciaal een presentatie houden of zo, maar praten gewoon tussendoor wat met cliënten.”* Ook in Amsterdam (en andere steunpunten) wijst men op de meerwaarde van sport, cursussen of groepsbijeenkomsten; dat draagt bij aan de ontwikkeling van sociale vaardigheden van de jongeren. *“We geven computerles en doen veel aan sport en fitness. De trainer probeert ze ook wat meer mee te geven. ... De training is een soort groeps gesprek. Jongeren doen actief mee, het groepsproces is heel belangrijk.”*

Er lijken minder landenavonden te worden georganiseerd dan eigenlijk verwacht (gezien de duale doelstelling van het Perspectief experiment: legaal verblijf of begeleide terugkeer). In Alkmaar, Eindhoven en Zaandam wijst men er op dat landenavonden veelal geen zin hebben omdat de deelnemers allemaal uit andere landen komen. *“Landenavonden doen we niet, we organiseren niet voor één terugkeerder een landenavond.”* In Rotterdam organiseert men landenavonden en culturele avonden, uitstapjes en informatiebijeenkomsten maar vaak valt de opkomst tegen: *“Op landenavonden en culturele avonden komt er niemand behalve het personeel.”* Enige aandrang of verplichting tot het bijwonen van informatiebijeenkomsten wil wel eens helpen, maar *“zodra het woord terugkeer in een folder staat, haakt iedereen af.”* Het steunpunt in Maastricht is vooral heel praktisch en lokaal ingesteld: *“Je moet stimuleren wat er ter plekke groeit!”*

#### **5.2.6 Verstrekking van leefgeld en hulp bij huisvesting**

De verstrekking van leefgeld is bij alle steunpunten aan voorwaarden verbonden. De eerste voorwaarde voor de verstrekking van leefgeld - die voor alle steunpunten geldt - is dat men geen verblijfsstatus mag hebben. Daarnaast gelden enkele andere regels, waarvan de interpretatie tussen steunpunten verschilt. De meeste steunpunten eisen dat de cliënt actief meewerkt aan een traject

en in elk geval nadenkt over terugkeer. Voor diegenen die nog een lopende procedure hebben is die eis minder streng. Ook het maken van plannen valt onder actief meewerken. Enkele steunpunten eisen dat de ex-AMV's hetzij elke week, elke twee weken of elke maand, hetzij op afspraak langskomen op het steunpunt. Gebeurt dat niet, dan is het stopzetten van leefgeld een drukmiddel. Andere steunpunten stellen juist dat stoppen van leefgeld slechts een laatste redmiddel zou moeten zijn, omdat het de bedoeling is om met de ex-AMV's in contact te blijven. Ook stellen enkele steunpunten spontaan dat de ex-AMV geen andere inkomsten mag hebben.

Acht steunpunten verstrekken zelf het leefgeld aan de deelnemende ex-AMV's. Bij vier steunpunten wordt door een medewerker van dezelfde organisatie (die verder niet bij Perspectief betrokken is) het leefgeld verstrekt, in weer vijf andere gemeenten wordt de verstrekking van het leefgeld overgelaten aan een derde organisatie, zoals bijvoorbeeld INLIA of de gemeentelijke kredietbank. Bij de drie overige steunpunten wordt het leefgeld gestort op de bankrekening van de cliënten.

Tabel 14 Verstrekking leefgeld

Steunpunt	Verstrekt het steunpunt zelf leefgeld of wordt dit door derden gerealiseerd?	Als je zelf het geld verstrekt, heeft dit invloed op je relatie met je cliënt?	Totaal (aantal steunpunten)
Alkmaar	Andere afdeling van zelfde organisatie	n.v.t.	4
Deventer		Ja	
Haarlem		Ja	
Tilburg		Ja	
Arnhem	Andere organisatie verstrekt leefgeld	n.v.t.	5
Groningen		n.v.t.	
Rotterdam		n.v.t.	
Utrecht		n.v.t.	
Zwolle		Nee	
Almelo	Steunpunt medewerker betaalt leefgeld	Ja	8
Den Haag		Ja	
Drachten		Ja	
Eindhoven		Ja	
Leeuwarden		Ja	
Maastricht		Ja	
Nijmegen		Ja	
Zaandam		Ja	
Amsterdam	Via (gemeentelijke) bankrekening	Nee	3
Enschede		n.v.t.	
Hengelo		n.v.t.	

Over de vraag of het leefgeld invloed heeft op de relatie met hun cliënten, zijn er globaal twee standpunten. Aan de ene kant denken steunpuntmedewerkers dat de (tweewekelijkse) verstrekking van leefgeld een prikkel is om cliënten naar de woonkamer te krijgen of in gesprek te komen. "Voor geld komen mensen wel," stelde men in Den Haag, "voor moeilijke vragen komen ze niet zo snel, het helpt dus wel om contact met mensen te krijgen, die twee dingen kan je dan koppelen. Daardoor zie je ze sowieso regelmatig." Soms wordt de verstrekking van leefgeld als drukmiddel gebruikt als deelnemers hun afspraken niet nakomen. Een andere invalshoek is juist dat het moeilijker wordt om een persoonlijke vertrouwensband met een begeleider op te bouwen als diegene ook beslist over je leefgeld. Dat is in veel gevallen ook de reden dat leefgeld niet wordt verstrekt door de begeleider van de ex-AMV's, maar door de coördinator, door iemand uit de eigen organisatie die niet direct bij Perspectief is betrokken of door een externe organisatie. In Haarlem verzorgt het steunpunt zelf de verstrekking van het leefgeld, maar dit gebeurt niet door de Perspectief begeleiders en niet op de locatie van de huiskamer. "Ik weet zeker dat het door ons [de begeleiders] verstrekken invloed zou

hebben. Het wordt moeilijk om een vertrouwensband op te bouwen met iemand die ook beoordeelt of je geld aan iemand uitdeelt of niet. Soms moet je vertellen dat het leefgeld stopt omdat iemand niet meer voldoet aan de voorwaarden, bijvoorbeeld dat ie alleen maar langskomt om geld op te halen. De ama moet niet het idee hebben dat diens begeleider daar over gaat. De Vluchtelingenwerk medewerker beoordeelt wel elke maand of iemand wel of niet leefgeld krijgt.” In twee steunpunten denkt men dat het verstrekken van leefgeld de relatie met de cliënt niet zou beïnvloeden, al wordt in beide steunpunten het leefgeld niet door de medewerkers zelf verstrekt.

#### Hulp bij huisvesting

Niet alle steunpunten spelen een rol bij de huisvesting van ex-AMV's. Waar sommige steunpunten vinden dat het de eigen verantwoordelijkheid is van cliënten om woonruimte te vinden, zijn er toch ook steunpunten die in geval van nood of crisissituaties woonruimte kunnen bieden, vaak in overleg met de gemeente. Veel steunpunten hebben de mogelijkheid om een financiële bijdrage te leveren voor kamerhuur. Er zijn twee steunpunten waar men aangeeft helemaal geen rol te betekenen bij de opvang en/of huisvesting van de ex-AMV's. Vijf steunpunten geven aan dat door bemiddeling bij 'bevriende', of bij de organisatie van het steunpunt betrokken, organisaties in enkele gevallen een kamer of huisvesting voor elkaar gebokst kan worden.

### 5.3 Rol vertrouwenspersoon ex-AMV in/bij de begeleiding

Bij de meeste steunpunten hebben de cliënten een vaste medewerker die zich over hun zaak ontfermt, de vertrouwenspersoon. Bij vijf steunpunten heeft de vertrouwenspersoon van de ex-AMV's ook besluitvormende bevoegdheden ten aanzien van de begeleiding van de ex-AMV's. Bij de meeste steunpunten (11) echter beslist het team of wordt in gezamenlijk overleg besloten. Zoals men in Almelo stelt: “[Dit] beslist de teamleider samen met de maatschappelijk begeleidster. De verantwoordelijkheid ligt bij teamleider, maar de beslissing wordt in overleg genomen.” In de overige gevallen is de coördinator of teamleider de eindverantwoordelijke over de begeleiding. Soms, zoals in Enschede en Hengelo, gaat dit in nauw overleg met de coördinerend gemeenteambtenaar.

Alle steunpunten geven aan dat zij met cliënten meegaan naar belangrijke afspraken, bijvoorbeeld naar ambassades, de IND, DT&V of medische bezoeken. Hoewel de steunpunten het aan de ene kant belangrijk vinden om de zelfredzaamheid van cliënten te stimuleren, wil men tegelijkertijd de belangen van deze cliënten zo goed mogelijk behartigen door mee te gaan. Zo zegt men in Utrecht over ambassadebezoeken: “Als je meegaat, stellen ze zich formalistischer op en zetten ze iemand niet zo onder druk.”

### 5.4 Winnen van vertrouwen van ex-AMV's

In gesprek gaan met de ex-AMV's is volgens de steunpunten de belangrijkste manier om hun vertrouwen te winnen. “Het is belangrijk om echt naar hen te luisteren, hen serieus te nemen en de cliënten met gelijkwaardigheid en respect te behandelen. Interesse tonen en laten zien dat je om ze geeft is ook belangrijk. Het draait om betrokkenheid bij de ex-AMV's enerzijds en anderzijds de deelnemers betrekken bij wat je voor hen doet. Door hen alles uit te leggen en op de hoogte te houden win je vertrouwen,” aldus steunpunt Alkmaar. Het winnen van vertrouwen is volgens de medewerkers van de steunpunten vooral een op maat gesneden mix van betrokkenheid, zakelijkheid

en een lange adem. De steunpunten geven aan dat het eigenlijk altijd om maatwerk gaat waarbij ook de werkwijzen van de begeleiders kunnen uiteenlopen. De ene medewerker is directer dan de ander; *“het blijft mensenwerk.”* Het in gesprek gaan varieert van een praatje of spelletje in de huiskamer tot serieuze en doelgerichte gesprekken. Gesprekken moeten juist niet altijd per se ergens op gericht zijn is een veel gehoorde opinie.

Eerlijkheid wordt door alle steunpuntmedewerkers expliciet benoemd. Als de kans op een vergunning niet groot is, dan wordt dat eerlijk tegen een deelnemer gezegd, ook al is deze daar niet blij mee. Daarnaast wordt ook het nakomen van afspraken en beloftes genoemd: *“doen wat je belooft.”* Hierbij hoort ook het niet geven van valse hoop. Het Steunpunt in Den Haag heeft volgens de coördinator een goede naam onder ex-AMV's in de stad: *“Zo ver zijn we nu; we hebben dat vertrouwen en moeten dat vasthouden. Dat doen we door altijd eerlijk te zijn. Ervoor zorgen dat ze ons niet kunnen betrappen op fouten. Als je 't niet weet: zeggen dat je 't niet weet. Nooit valse hoop geven! Als het weinig zin heeft, moet je dat ook zeggen. Niet zeggen dat het misschien wel kan of dat er mogelijkheden zijn. Als de boodschap negatief is, is ie negatief, ook al vinden ze dat niet leuk.”* Uiteindelijk, zegt men, werkt eerlijkheid ook op de lange termijn en via mond tot mond. Andere ex-AMV's horen van elkaar dat het steunpunt eerlijk en realistisch is en dat is ook een belangrijk onderdeel van het winnen van vertrouwen.

#### *De huiskamer*

Contact maken en onderhouden staat op de voorgrond en bij de meeste steunpunten speelt de huiskamer daarin een centrale rol, zoals bijvoorbeeld in Rotterdam: *“De setting helpt heel erg, als je in een spreekkamer bij een instantie moet afspreken werkt dat niet echt.”* Waar het ene steunpunt expliciet stelt dat veel en regelmatig contact belangrijk is, hechten andere steunpunten minder aan de frequentie van bezoek.

Bij elf steunpunten is het bezoek aan de huiskamer vrijwillig. Hier benadrukt men de unieke contact mogelijkheden van vrijwillig, informeel contact. De laagdrempelige setting van de huiskamer maakt het mogelijk voor de begeleiders om te 'levelen' met hun cliënten, vertelt men in steunpunt Arnhem en vele andere steunpunten: *“Soms moet je even tv met ze kijken of tafelhoetballen. Dan vergeten ze even dat ze in de problemen zitten, als er dan een keer iets is, dan is de stap kleiner om naar de medewerkers toe te komen om hun zegje te doen.”* Vaak wordt een dergelijke situatie gebruikt om informeel iets aan te kaarten. Door juist in een 'gewone, ontspannen' setting gesprekken te hebben (samen een sigaretje roken, iemand ergens naartoe rijden, een rondje door het park lopen) krijgen de begeleiders ineens hele andere verhalen te horen, die men in een kantoorsetting niet te weten zou zijn gekomen.

Bij vijf steunpunten is het bezoek aan de huiskamer verplicht. Hier wordt dan verwacht dat de deelnemers zo'n een keer per twee weken langs komen voor een persoonlijk gesprek, zoals in Zaandam: *“Voorwaarde is dat ze een keer per twee week langskomen. Ze hoeven niet verplicht te blijven, maar ze moeten wel een gesprek hebben als ze langskomen.”*

#### *Drang en druk*

Er zijn verschillen tussen de steunpunten waar het gaat om het gebruik van druk of drang bij het naleven van afspraken. Vertrouwen is niet vrijblijvend, zoals men in Maastricht uitlegt: *“Ze moeten zien dat je echt met hun zaak bezig bent en dat je achter ze staat. Maar ook hard aanpakken als het de verkeerde kant opgaat.”* Bij een aantal steunpunten wordt soms gedreigd met intrekking van het

leefgeld als een deelnemer zich, ondanks waarschuwingen, niet aan afspraken houdt. Het daadwerkelijk intrekken van het leefgeld wordt echter gezien als een uiterste sanctiemiddel en wordt in de praktijk zelden toegepast. Tegelijkertijd geven andere steunpunten aan dat teveel druk uitoefenen ook averechts kan werken

Het proces van vertrouwen winnen is tweeledig. Een zakelijke aanpak en dingen direct doen schept vertrouwen, volgens steunpunt Rotterdam: *“Als iemand een dokter nodig heeft, meteen gaan bellen. Onbureaucratisch en direct. Dat wekt vertrouwen.”* Utrecht: *“Bij nieuwe cliënten is het belangrijk om heel erg ter zake te zijn: ‘ik ga heel veel vragen stellen’, dan kom je ook veel te weten. Door vragen op een nuchtere manier te stellen komen ze erachter dat het niet raar is om over bepaalde dingen te praten.”* Een ongedwongen sfeer is echter ook belangrijk, zoals men in Tilburg uitlegt: *“Ook soms een spelletje doen, geen vragenvuren, een sfeer waarin ze niet hoeven te praten.”* Verschillende steunpunten maken soms gebruik van 'good cop, bad cop' strategieën, waarbij één (senior) medewerker streng kan zijn en eventuele slecht-nieuwsgesprekken over bijvoorbeeld de beëindiging van leefgeld voert. De directe begeleider kan dan juist over alles in vertrouwen genomen worden.

### *Belang van vertrouwen*

Alle steunpunten zeggen dat het winnen van het vertrouwen van de ex-AMV's zeer belangrijk en zelfs essentieel is. Voor alle steunpunten is dit de basisvoorwaarde voor een succesvolle aanpak: *“Als je het vertrouwen van de cliënt niet wint, kan je net zo goed ophouden.”* De vertrouwensband staat dus centraal in de aanpak van alle steunpunten, hoewel opgemerkt wordt dat voor juridische procedures men, strikt genomen, niet altijd afhankelijk is van het vertrouwen van de cliënt. Waar het terugkeer betreft speelt vertrouwen evenwel altijd een centrale rol. Een steunpuntcoördinator zegt: *“Bij de succesverhalen zie je duidelijk dat er een vertrouwensband is.”* Een andere coördinator vraagt zich enerzijds af of het hebben van een vertrouwensband een meerwaarde is als je strikt kijkt naar 'resultaten', maar zegt tegelijkertijd dat het zeer belangrijk is dat iemand zich vrij gaat voelen om zijn problemen te benoemen, zodat daaraan gewerkt kan worden. Ook is een goede vertrouwensband volgens weer een andere respondent dé manier om achter details te komen die eventueel van belang kunnen zijn, zowel waar het gaat om terugkeer als wanneer het gaat om gronden voor een verblijfsvergunning. *“Het kan soms lang duren, maar dat is de basis van goede hulpverlening en een goed resultaat.”*

### *Vertrouwen daadwerkelijk winnen*

In welke mate de steunpunten het vertrouwen van de ex-AMV's daadwerkelijk weten te winnen viel buiten de opdracht van dit onderzoek<sup>15</sup>, maar de geïnterviewde medewerkers denken vrij uniform dit 'gemiddeld tot goed' te doen. Geen steunpunt denkt dat ze het vertrouwen van de ex-AMV's niet weten te winnen. De mate waarin het vertrouwen gewonnen wordt verschilt per cliënt. Zo zegt een steunpuntmedewerker in Zaandam: *“Er zitten een paar tussen die me 100% vertrouwen, sommige zullen waarschijnlijk nooit meer blindelings iemand vertrouwen omdat ze te maken hebben gehad met zoveel verschillende instanties en mensen.”* Geen enkel steunpunt geeft aan dat ze het volledige vertrouwen van de ex-AMV's weten te winnen. Enerzijds is de mate van vertrouwen afhankelijk van de band tussen cliënt en begeleider en dat varieert per ex-AMV. Alle respondenten zeggen ook dat de meeste ex-AMV's hun begeleiders nooit alles zullen vertellen. Een respondent in Tilburg legt dat uit: *“Tot op zekere hoogte zullen ze allemaal denken dat wij wel onderdeel zijn van het Nederlandse*

---

<sup>15</sup> Voor dit onderzoek zijn geen ex-AMV's geïnterviewd (zie hoofdstuk 2, onderzoeksmethoden).

stelsel en je dus niet volledig vertrouwen." Ook in Rotterdam meent men dat de deelnemers nooit helemaal loskomen van het idee dat het project "toch een beetje een verlengstuk van de regering is." Gezien hun voorgeschiedenis is wantrouwen geen vreemde houding. Vaak gaat het dan ook om het corrigeren van onbegrip en terugwinnen van vertrouwen, vertelt men in Maastricht: "Je moet een zodanige aanpak hebben dat je stukje voor stukje vertrouwen terugwint. Veel hebben geen enkel vertrouwen meer en zijn gefrustreerd." Tot slot nuanceren de meeste respondenten dat de cliënten ook niet het achterste van hun tong hoeven laten zien, zolang ze over de relevante informatie maar eerlijk zijn. In het laatste opzicht denken alle steunpunten wel geslaagd te zijn.

## 5.5 Werken aan terugkeer of verblijf: trajectplannen en contracten

De helft van de steunpunten werkt op basis van een persoonlijk en schriftelijk plan—een trajectplan, ook wel handelplan, hulpverleningsplan of faseringenplan genoemd—de andere helft niet. Het steunpunt Utrecht maakt wel gebruik van een globaal hulpverlenersplan maar, zo legt men uit, daar wordt soepel mee omgegaan en bijgesteld als de situatie van de cliënt daar aanleiding toe geeft: "Als in het proces blijkt dat er accenten zijn waar nooit naar is gehandeld, kan het heel goed zijn dat je halverwege een ander pad ingaat. We zeggen wel dat een cliënt een koers moet kiezen, maar die hoeft echt niet altijd rechtdoor te gaan. Als iemand in een psychose lijkt te gaan, dan wordt dat het eerste uitgangspunt en moet dat behandeld worden. Dan kijken we bijvoorbeeld ook weer verder of iemand ipv terugkeer toch een medische vergunning moet proberen. Maar, het is niet geheel vrijblijvend." Sommige steunpunten evalueren het trajectplan regelmatig, anderen doen dat alleen als ze vinden dat daar aanleiding toe is.

Zeven steunpunten die aangeven geen trajectplan te gebruiken, stellen dat het maken van een vluchtverhaalanalyse (VVA, een analyse van de juridische situatie) of de contactregistratie voldoende inzicht geeft in de voortgang van het proces. Een coördinator die aangeeft geen gebruik te maken van een trajectplan, legt dit als volgt uit: "Op basis van je ervaring is er wel een aantal stappen die je doorneemt. Te beginnen met bed, brood en medisch. Daaropvolgend een juridische analyse. Dat bespreken we met de cliënt. Pas op dat moment gaan we werken aan een realistisch toekomstperspectief."

Negen steunpunten geven aan dat ze de deelnemers een contract of vergelijkbare overeenkomst laten tekenen; de overige elf steunpunten doen dat niet.

Tabel 15 Contracten en trajectplannen

	Maakt dit steunpunt gebruik van een contract of andersoortige overeenkomst?	Maakt dit steunpunt gebruik van een trajectplan?
Arnhem	Ja (n=9)	Ja
Enschede		
Hengelo		
Leeuwarden		
Nijmegen		
Rotterdam		
Zwolle		
Almelo		
Deventer		
Den Haag	Nee	Nee
Eindhoven		
Maastricht		
Utrecht		
	Nee (n=11)	Ja

In Alkmaar wordt er wel een contract gemaakt als er een duidelijk terugkeertraject is afgesproken met de deelnemer. Ook in Tilburg is een contract niet standaard, maar dit wordt af en toe als formaliteit gebruikt zodat iemand die in een terugkeertraject zit school of stage kan afmaken. In Haarlem merkt men op alleen voor het leefgeld een contract op te stellen. In Eindhoven vindt men een schriftelijk contract *“een stap te ver. Het maakt de druk te groot. Ze moeten al overal papieren en handtekeningen zetten, dan lijken wij teveel op de officiële instanties.”* Net als in Amsterdam werkt men alleen met mondelinge afspraken. In de hoofdstad is het gebruik van een contract wel overwogen, maar de steunpuntmedewerkers *“zagen daarin geen aanvullende waarde.”* Overigens melden meerdere respondenten dat als afspraken niet worden nagekomen de deelnemer in kwestie op een gegeven moment wel formeler en soms schriftelijk wordt aangesproken.

In grote lijnen richten alle steunpunten zich in ieder geval op twee trajecten en wel in de volgende volgorde:

1. een juridische procedure, met als doel (alsnog) een verblijfsvergunning in Nederland te verkrijgen;
2. het werken naar een perspectiefvolle toekomst in het land van herkomst.

Over het algemeen wordt eerst veel aandacht gestoken in een inschatting van de juridische situatie van de ex-AMV; bij de meeste steunpunten is dit de primaire insteek, zoals men in Arnhem duidelijk verwoord: *“Als alleen nog illegaliteit en terugkeer mogelijk is, dan gaan we zo'n (terugkeer) traject beginnen.”*

Enkele steunpunten geven (desgevraagd) aan dat doormigratie eventueel ook een traject kan zijn, al lijkt dit voor de meeste steunpunten geen expliciet doel. Slechts in een enkel geval, waar men voor de cliënt in een ander land meer perspectief ziet, wordt hierop ingezet. Daarnaast worden toekomstcoaching, maatschappelijke begeleiding en een besluitvormingstraject ook genoemd als afzonderlijke trajecten.

Een aantal steunpunten, waaronder Enschede en Hengelo, geeft aan een tweesporenbeleid te volgen. In de praktijk betekent dit dat de ex-AMV's in het project aangezet worden tot activiteiten die sowieso van pas komen, of zij nu terugkeren naar hun land van herkomst of in Nederland blijven. Andere projecten denken dat het weinig zin heeft om voor jongeren die nog in procedure zitten activiteiten te organiseren voor terugkeer. Soms is het traject nog niet duidelijk en is er behoefte aan een 'bezinningsperiode,' waarin nog even niets moet. *“Heel sec genomen heb je een traject vergunning en een traject terugkeer,”* vertelt men in Utrecht, *“Maar het kan best zijn dat iemand er tussenin zit en nog niet echt helemaal in een traject zit. Helemaal voor mensen die net uit detentie komen, dan kan het zijn dat iemand eerst een paar maanden bij de GGZ loopt voordat ie überhaupt in een traject kan beginnen.”*

Zestien van de twintig steunpunten geven in verschillende bewoordingen aan dat in eerste instantie op basis van het juridische perspectief een traject voor de ex-AMV wordt bepaald. Dat kan

geschieden door juridische analyse van het dossier, door het maken van een VVA, of door een gesprek met de cliënt. Bij de helft van de steunpunten is de wens van de cliënt het uitgangspunt voor het bepalen van een traject.



Tabel 16 Criteria ter bepaling van traject voor een cliënt

Steunpunt	Op basis van juridisch perspectief / VVA	Naar gelang wensen cliënt	Beslissing welk traject
Alkmaar	X		cliënt
Almelo	X		in overleg
Amsterdam	X	X	in overleg
Arnhem	X		in overleg
Den Haag	X		in overleg
Deventer		X	cliënt
Drachten	X		steunpunt
Eindhoven		X	cliënt
Enschede	X	X	steunpunt
Groningen	X		steunpunt
Haarlem	X		steunpunt
Hengelo	X	X	steunpunt
Leeuwarden	X		steunpunt
Maastricht		X	in overleg
Nijmegen	X	X	in overleg
Rotterdam	X		steunpunt
Tilburg	X	X	in overleg
Utrecht	X		in overleg
Zaandam	X	X	steunpunt
Zwolle		X	cliënt

De uiteindelijke keus voor een bepaald traject wordt door acht steunpunten altijd in overleg met de cliënt gemaakt. Acht steunpunten bepalen het traject voor de cliënt en bij vier steunpunten bepaalt de cliënt het zelf.

Ook als er niet direct een oplossing voor handen is (in termen van terugkeer of verblijfsvergunning), zijn alle ex-AMV's nog welkom bij alle steunpunten, in de huiskamer en soms ook voor begeleiding, meestal gefinancierd uit andere bronnen. Zo ook in Maastricht; "*Ja, iedereen is altijd welkom. Begeleiding kan altijd, soms krijgen ze alleen geen geld.*" Hiermee hopen de steunpunten de ex-AMV's die buiten het experiment vallen in beeld te houden. Daarnaast wordt veelvuldig gewezen op de zorgplicht die de gemeenten hebben ten opzichte van hun ingezetenen.

Alle steunpunten vinden het belangrijk dat cliënten eigen verantwoordelijkheid nemen bij het ondernemen van actie. Een respondent in Amsterdam verwoordt eigenlijk de mening van alle steunpunten hierover: "*Dit is een van de grootste doelen van het project; sturing geven aan je eigen leven.*" Dat deelnemers zelf sturing geven aan hun leven en toekomst, zelfredzaam worden en eigen keuzes maken is voor de steunpuntmedewerkers van groot belang, niet alleen omdat de moderne samenleving dit vereist, maar ook omdat men ziet dat de ex-AMV's gewend zijn de verantwoordelijkheid voor hun leven bij anderen te leggen. De steunpunten proberen juist een dergelijke afhankelijkheid tegen te gaan.

De meerderheid van de steunpunten bewaakt de voortgang van de cliënten, bijvoorbeeld door regelmatig op caseniveau te overleggen (in het team, met de gemeente of in de LTO's), maar niet in alle gevallen is de voortgang vastgelegd in stappen van een (traject)plan.

Hoewel er onder de respondenten grotendeels overeenstemming bestaat over de eventuele consequenties van het niet ondernemen van actie door de ex-AMV's, geven ze tegelijkertijd aan dat ze hier wel voorzichtig in zijn. "*Als je ze hard aanpakt, dan ben je ze kwijt,*" vertelt men in Arnhem. Mogelijke consequenties bestaan meestal het uit het (dreigen met) stopzetten van het leefgeld. Mocht er besloten zijn tot (tijdelijke) stopzetting van de begeleiding door het steunpunt, dan krijgen

de ex-AMV's in de meeste gevallen wel een nieuwe kans, aldus de steunpuntmedewerkers. Daarnaast is het veelal afhankelijk van de omstandigheden, vertelt men in onder andere Eindhoven: "van een psychiatrische patiënt kan je minder verwachten dan van een gezond iemand, dat zelfde geldt als iemand nog zeer wantrouwig is." Ook hier is maatwerk dus de regel. Twee steunpunten geven aan dat er geen consequenties verbonden zijn als de ex-AMV's zelf geen actie ondernemen.

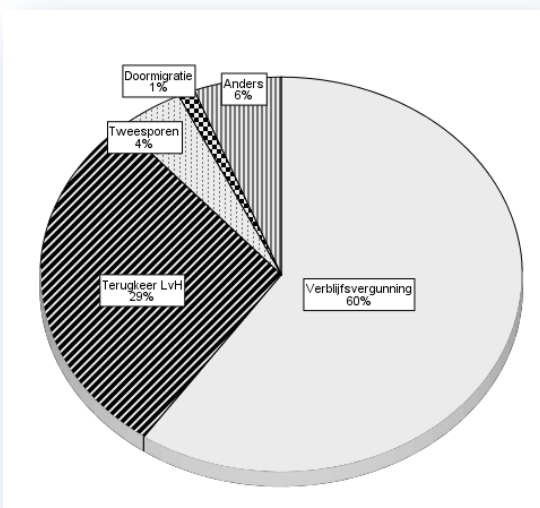
De meeste steunpunten stellen geen deadline voor het einde van een traject vast. Vier steunpunten geven aan wel met een deadline te werken, twee steunpunten noemen een deadline van zes maanden, twee andere steunpunten bepalen een deadline wanneer er geen procedure meer loopt en er geen beweging meer is in het traject. Men geeft echter tegelijkertijd aan dat de deadline aangepast of verlengd kan worden op het moment dat er zich ontwikkelingen voordoen in de juridische procedure of in het terugkeertraject.

In de bovenstaande paragrafen bespreken wij de werkwijze van de steunpunten zoals deze in de interviews door de respondenten werd geschetst. In paragraaf 5.6 tot 5.9 bespreken we een aantal aspecten van de begeleiding aan de hand van de door de steunpunten aangeleverde data van de deelnemende ex-AMV's. In paragraaf 5.6 bespreken we de daadwerkelijk door de ex-AMV's gevolgde begeleidingstrajecten en in 5.7 behandelen wij vervolgens de duur en intensiteit van deze begeleidingstrajecten. In paragraaf 5.8 bespreken we de redenen die aan de beëindiging van de individuele begeleidingstrajecten ten grondslag liggen en in 5.9 gaan wij in op de zogenoemde 'vastlopende dossiers'. In paragraaf 5.10 keren wij tenslotte weer terug naar de kwalitatieve data en worden aan de hand hiervan de perspectief steunpunten geclusterd naar de belangrijkste overeenkomsten en verschillen in werkwijze.

## 5.6 Gevolgde traject

In 5.5 zagen we dat de helft van de steunpunten op basis van een persoonlijk en schriftelijk plan werkt, veelal een trajectplan genoemd. De andere helft gebruikt geen op schrift gesteld trajectplan, maar bewaakt de voortgang van het begeleidingsproces aan de hand van dossiers, contactregistratie of teamoverleg. In het onderstaande kijken wij naar de trajecten die daadwerkelijk door de ex-AMV's worden gevolgd. Vervolgens zullen we bezien of de steunpunten onderlinge verschillen laten zien in het soort traject dat is ingezet.

**Figuur 21** Ingezette traject bij de ex-AMV's (n=714, 19 missing)

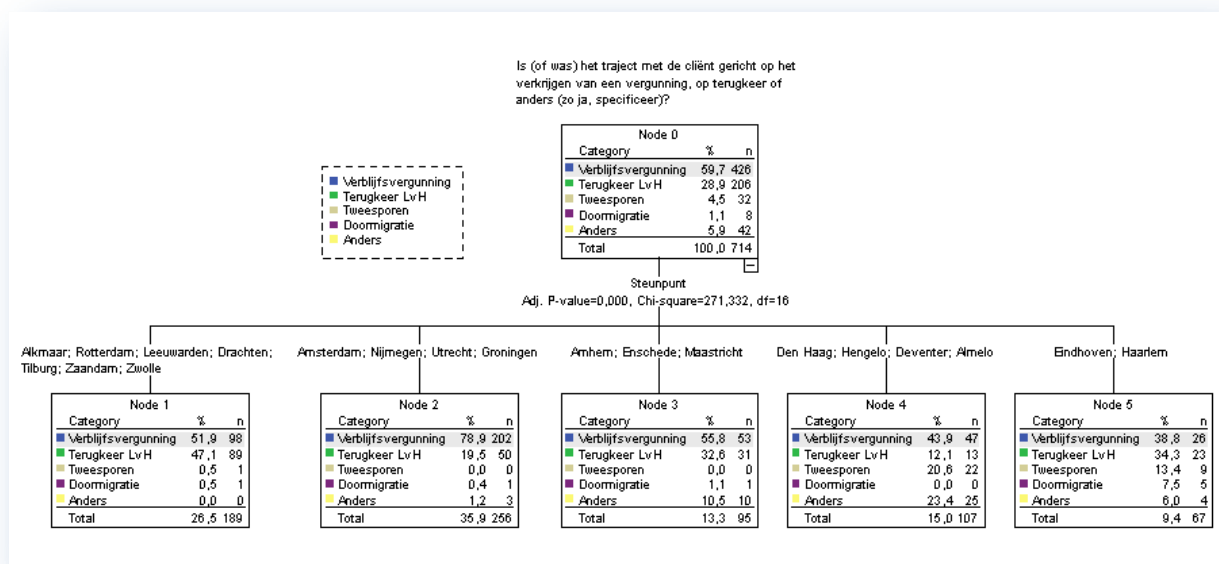


Bij 60% van de deelnemers is het traject gericht op het verkrijgen van een verblijfsvergunning (inclusief 1% 'buitenschuld'). 29% van de deelnemers volgt een traject gericht op terugkeer, terwijl bij vier procent sprake is van een twee-sporetraject. Bij één procent is doormigratie het doel van het traject en bij zes procent is nog geen traject ingezet (categorie Anders).

We zien in verhouding duidelijke verschillen in de trajecten die de ex-AMV's bij de verschillende steunpunten volgen. De CHAID analyse onderscheidt vijf verschillende groepen steden (zie Figuur 22).

1. In Alkmaar, Rotterdam, Leeuwarden, Drachten, Tilburg, Zaandam en Zwolle zet men ongeveer even vaak in op het verkrijgen van een verblijfsvergunning (gemiddeld 51,9% van de deelnemers) als op terugkeer (47,1%), terwijl de overige trajecten verwaarloosbaar zijn.
2. Het verkrijgen van een verblijfsvergunning lijkt het dominante doel in Amsterdam, Nijmegen, Utrecht en Groningen - gemiddeld 78,9% van de deelnemers in die steden volgt dit traject - en 19,5% een traject gericht op terugkeer. Ook in deze steden is het aandeel overige trajecten verwaarloosbaar.
3. In Arnhem, Enschede en Maastricht wordt bij de meerderheid der deelnemers ingezet op een vergunning (gemiddeld 55,8% van de deelnemers), maar ook terugkeertrajecten komen relatief veel voor (32,6%), terwijl bij 10,5% van de deelnemers in de categorie anders valt, dit houdt doorgaans in dat er nog geen traject is ingezet.
4. In Den Haag, Hengelo, Deventer en Almelo zit 43,9% van de deelnemers in een traject gericht op het verkrijgen van een verblijfsvergunning en slechts 12,1% in een traject gericht op louter terugkeer. Echter, bij 20,6% wordt een tweesporenbeleid gevolgd—de ex-AMV's zijn dan bezig met activiteiten die voor beide trajecten van belang (kunnen) zijn. Daarnaast is bij 23,4% van de deelnemers nog geen traject ingezet.
5. In Eindhoven en Haarlem, tenslotte, volgen gemiddeld ongeveer evenveel deelnemers een traject gericht op een vergunning (38,8%) of terugkeer (34,3%), terwijl 13,4% een tweesporentraject volgt. In deze twee steden vinden we ook gemiddeld de meeste ex-AMV's die zich richten op doormigratie (6%).

Figuur 22 Decision Tree (CHAID): Ingezette trajecten ex-AMV's naar steunpunten (n=714)



## 5.7 Duur en intensiteit van de begeleiding

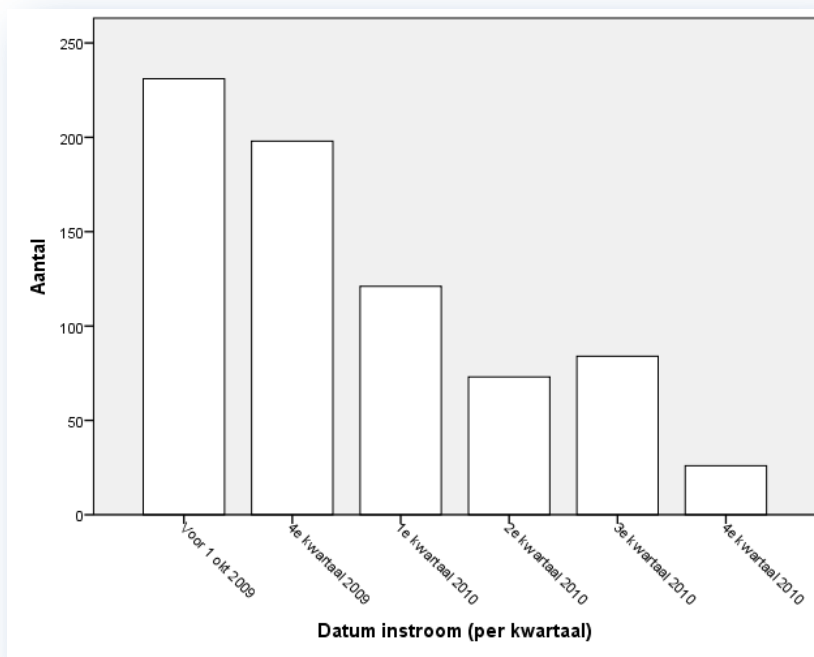
De paragrafen 5.2 tot 5.5 beschreven inhoudelijke aspecten van de begeleiding die de steunpunten hun cliënten bieden tussen het moment van instroom en het moment van uitstroom in het project. In het volgende gaan wij in op de duur en intensiteit van de begeleiding die de ex-AMV's bij de steunpunten (hebben) ontvangen.

Uit de interviews wordt duidelijk dat de duur en intensiteit van de begeleiding sterk kan verschillen per individuele ex-AMV en per moment. We hebben de steunpunten daarom gevraagd gegevens aan te leveren over het moment van instroom en (eventuele) uitstroom van de deelnemers, over het aantal cliëntcontacten, de caseload en eveneens over de gevolgde begeleidingstrajecten. Deze gegevens komen uit de lokale ex-AMV registraties en zijn in een aantal gevallen aangevuld met inschattingen van de begeleiders.

### 5.7.1 Instroom

Uit de gegevens blijkt dat 231 ex-AMV's (32%) voor 1 oktober 2009 zijn ingestroomd bij de steunpunten. 198 ex-AMV's (27%) zijn in het laatste kwartaal van 2009 (1 oktober – 31 december 2009) ingestroomd, terwijl er 212 (17%) in het eerste kwartaal van 2010 zijn ingestroomd, 73 (10%) in het tweede kwartaal, 84 (12%) in het derde en 26 (4%) in het vierde kwartaal van 2010. We zien met de tijd een dalend aantal ex-AMV's dat zich bij de steunpunten aanmeldt.

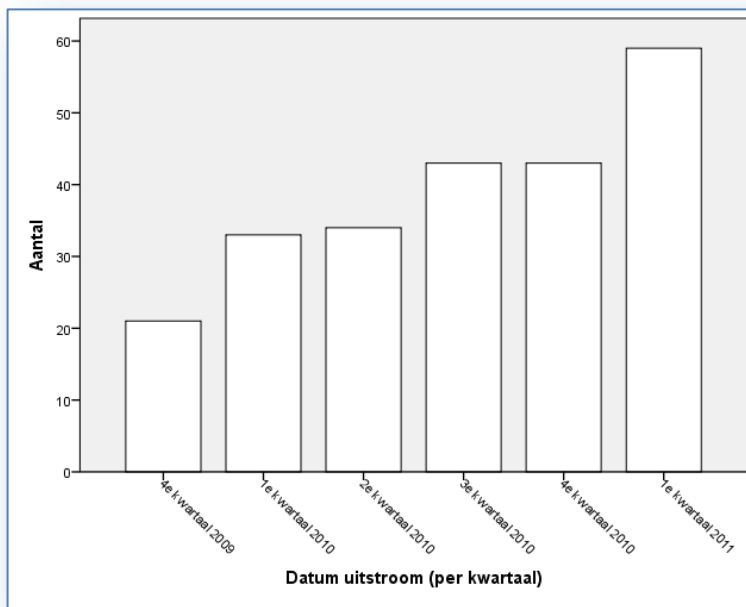
**Figuur 23** Instroomdata deelnemers Perspectief (instroom n=733)



### 5.7.2 Uitstroom

Zoals we in hoofdstuk 6 zullen zien, zijn 473 ex-AMV's op de peildatum van 14 maart 2011 nog in begeleiding bij de steunpunten en is een derde van de deelnemers aan Perspectief (n=260) uitgestroomd. Van 27 deelnemers is de uitstroombdatum onbekend. De uitstroombdata zijn in de onderstaande figuur (24) per kwartaal weergegeven.

Figuur 24 Uitstroomdata deelnemers Perspectief (n=233, 27 missing)



Uit de figuur blijkt dat het aantal ex-AMV's dat is uitgestroomd toeneemt met de tijd. In het vierde kwartaal van 2009 zijn 20 ex-AMV's uitgestroomd bij de steunpunten. In de kwartalen die hierop volgden zien we een groeiend aantal deelnemers uitstromen. In het 1<sup>e</sup> kwartaal van 2011 zijn bijna 60 deelnemers uitgestroomd.

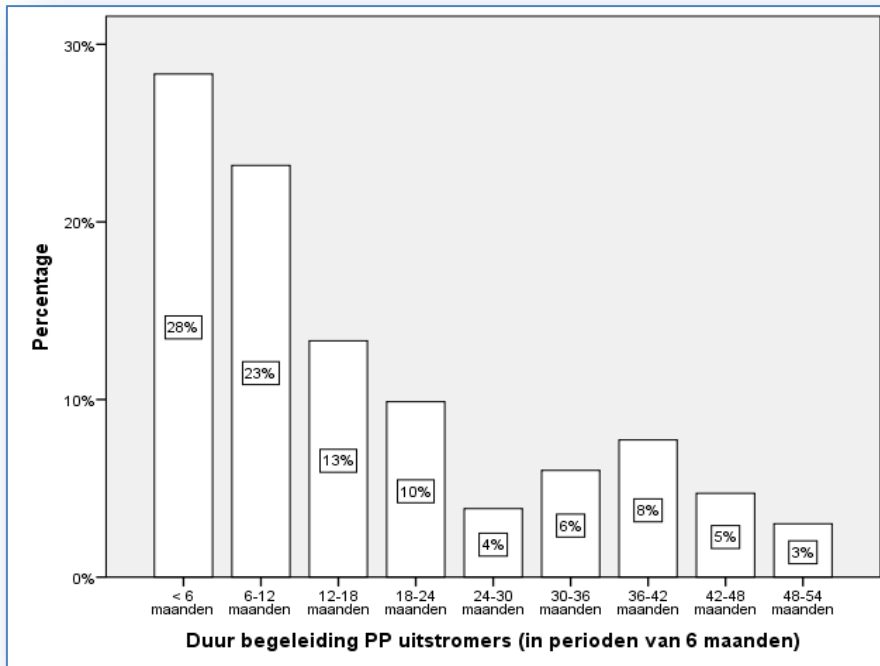
### 5.7.3 Duur begeleiding

Op basis van deze instroom- en uitstroomdata is de duur van de begeleiding berekend. Voor de deelnemers aan het experiment die nog in begeleiding zijn is de huidige duur berekend op basis van de instroomdatum en de peildatum van 14 maart 2011. Voor de deelnemers die zijn uitgestroomd is de duur van de begeleiding berekend op basis van de instroom- en uitstroomdatum.

De gemiddelde verblijfsduur in het project bedraagt 18 maanden. De deelnemers die nog in begeleiding zijn, verblijven daar op de peildatum gemiddeld 19 maanden. De deelnemers die zijn uitgestroomd, zijn gemiddeld 17 maanden in begeleiding geweest bij de steunpunten. Dit wijst er op dat er een relatief grote groep deelnemers is die lang in het project verblijven, maar bij wie nog geen resultaat is behaald. Voor een belangrijk deel betreft dit de deelnemers die al voor de officiële startdatum van het experiment (1 oktober 2009) bij de steunpunten zijn ingestroomd. Uit de verschillen in de duur van de begeleiding kan ook worden afgeleid dat uitstroom uit het experiment (en het behalen van een resultaat) voor een groep ex-AMV's ook snel kan verlopen. Als we de verschillen in de duur van de begeleiding wat beter onder de loep nemen blijkt bijvoorbeeld dat bij 28% van de jongeren die zijn uitgestroomd dit binnen 6 maanden is gebeurd. Meer dan de helft (52%) is binnen een jaar uitgestroomd en 63% binnen 1½ jaar.

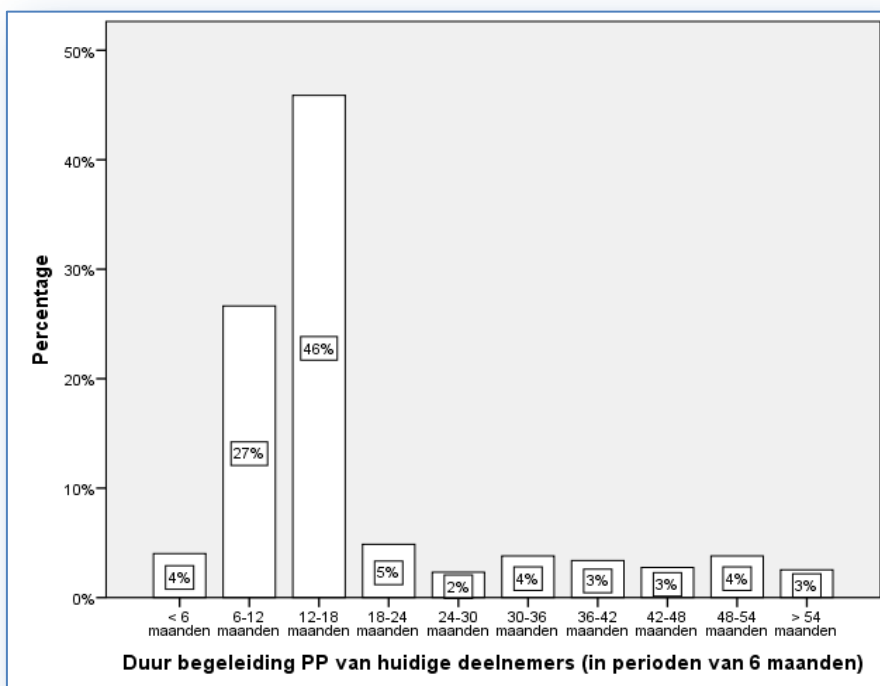
**Error! Not a valid bookmark self-reference.** presenteert de duur van de begeleiding (in categorieën van een half jaar), voor deelnemers die uitgestroomd zijn.

**Figuur 25** Duur van de Perspectief begeleiding van ex-AMV's die zijn uitgestroomd



In de figuur hieronder is weergegeven wat de huidige duur van de begeleiding is voor de ex-AMV's die nog steeds in begeleiding zijn.

**Figuur 26** Duur van de Perspectief begeleiding van ex-AMV's die nog in begeleiding zijn

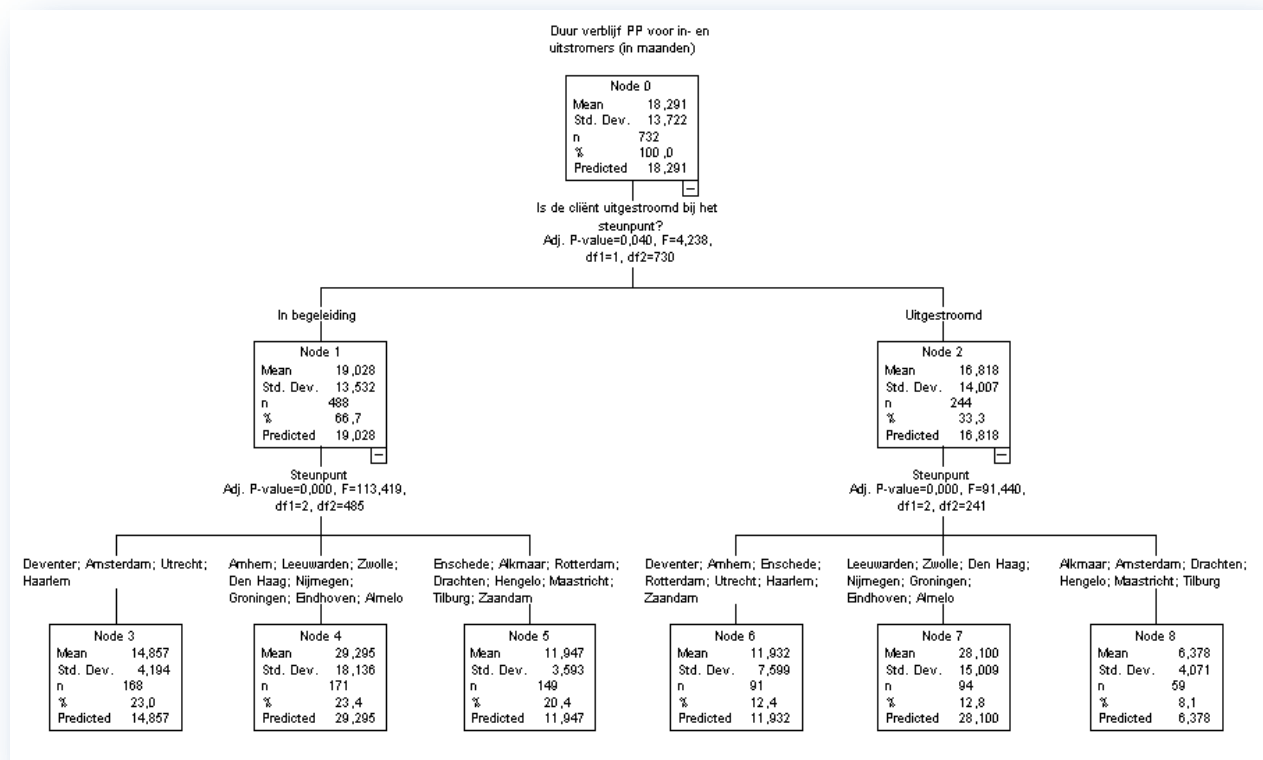


Uit figuur 26 blijkt dat het merendeel (77%) van de ex-AMV's (die nog steeds in begeleiding zijn) niet langer dan 1½ jaar in begeleiding is. 23% is dus al wel langer dan 1½ jaar in begeleiding bij de steunpunten. Dit zijn per definitie alleen ex-AMV's die voor 1 oktober 2009 zijn ingestroomd bij de steunpunten. We kunnen concluderen dat dit de 'moeilijke' gevallen zijn bij wie het niet gelukt is om terug te keren naar het land van herkomst of een verblijfsvergunning te verkrijgen (de 'makkelijke' gevallen, de ex-AMV's die voor 1 oktober 2009 zijn ingestroomd en ook voor die datum zijn uitgestroomd, zijn buiten de scope van dit onderzoek gebleven).

### Verschillen tussen de steunpunten in de duur van de begeleiding

Er zijn aanzienlijke verschillen aangetroffen tussen de steunpunten onderling voor wat betreft de duur van de begeleiding van zowel de huidige deelnemers als de deelnemers die zijn uitgestroomd, zoals opgemaakt kan worden uit Figuur 27.

Figuur 27 Decision Tree (CHAID) Duur begeleiding uitgesplitst naar steunpunten



### Duur begeleiding uitstromers

In Leeuwarden, Zwolle, Den Haag, Nijmegen, Groningen, Eindhoven, en Almelo<sup>16</sup> zijn de ex-AMV's die zijn uitgestroomd tijdens de periode van het experiment, gemiddeld 28 maanden in begeleiding geweest. In Deventer, Arnhem, Enschede, Rotterdam, Utrecht, Haarlem en Zaandam ligt dit op gemiddeld 12 maanden en in Alkmaar, Amsterdam, Drachten, Hengelo, Maastricht en Tilburg op iets meer dan zes maanden.

<sup>16</sup> De volgorde waarin de steden worden genoemd is niet willekeurig. De steden met het hoogste gemiddelde worden als eerste weergegeven in de CHAID analyse.

### *Duur begeleiding huidige deelnemers*

In Arnhem, Leeuwarden, Zwolle, Den Haag, Nijmegen, Groningen, Eindhoven en Almelo zijn de ex-AMV's, die nog in begeleiding zijn, dat gemiddeld het langst: 29 maanden. In Deventer, Amsterdam, Utrecht en Haarlem is dit 15 maanden en in Enschede, Alkmaar, Rotterdam, Drachten, Hengelo, Maastricht, Tilburg en Zaandam is dit 12 maanden.

Opvallend is dat de duur van de begeleiding bij bepaalde steunpunten langer is voor zowel de huidige deelnemers als voor de deelnemers die zijn uitgestroomd. Bij de steunpunten in Nijmegen en Groningen is de gemiddelde duur van de begeleiding het hoogst: 36 maanden. Bij de steunpunten in Maastricht, Drachten en Tilburg gemiddeld het laagst, namelijk 10 maanden.

#### 5.7.4 Aantal cliëntcontacten per maand

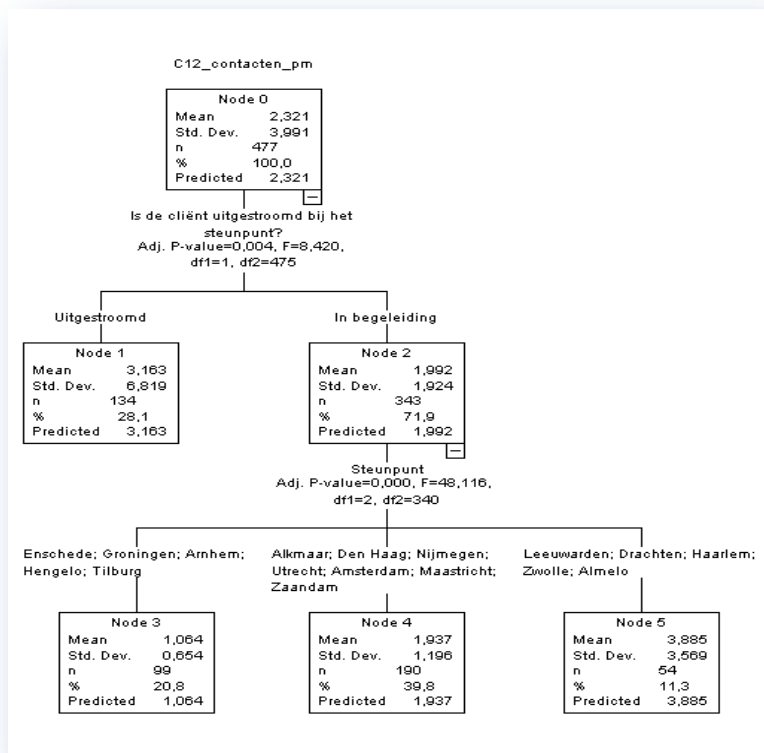
Deze vraag blijkt voor de steunpunten vaak moeilijk te beantwoorden. In totaal is van 256 ex-AMV's het aantal cliëntcontacten onbekend. Deze jongeren komen met name uit de steunpunten in drie steden waarvoor deze data niet beschikbaar zijn. Het gemiddeld aantal cliëntcontacten van de 477 ex-AMV's bij wie dit wel bekend (of geschat) is bedraagt 35. Per maand komt dit neer op gemiddeld 2,3 contacten tussen cliënt en begeleider. In Haarlem hebben de begeleiders het meest contact met de deelnemers, gemiddeld zo'n 6,9 keer per maand. In Arnhem, aan de andere kant, is dit slechts 0,8 keer per maand. De verschillen gelden zowel voor het aantal cliëntcontacten met ex-AMV's die nog in begeleiding zijn als voor degene die reeds zijn uitgestroomd.

Bij de ex-AMV's die zijn uitgestroomd gedurende de periode van het experiment zien wij geen verschillen tussen de steden in het aantal cliëntcontacten; gemiddeld hebben de deelnemers 3,2 keer per maand contact met hun begeleider.

Bij de jongeren die nog in begeleiding zijn is het aantal contacten tussen begeleiders en deelnemers significant lager, gemiddeld 2 keer per maand. In deze groep zien wij echter wel duidelijke verschillen tussen de steden (zie Figuur 28). In Leeuwarden, Drachten, Haarlem, Zwolle en Almelo hebben de ex-AMV's gemiddeld 3,9 contacten met hun begeleider per maand. Dat is bijna vier keer zoveel als in Enschede, Groningen, Arnhem, Hengelo en Tilburg, waar het gemiddelde aantal cliëntcontacten 1,1 bedraagt per maand. Met gemiddeld 1,9 contacten tussen de begeleider en de deelnemer per maand nemen Alkmaar, Den Haag, Nijmegen, Utrecht, Amsterdam, Maastricht en Zaandam een middenpositie in.



Figuur 28 Decision Tree (CHAID): Gemiddeld aantal cliëntcontacten per maand naar steunpunt



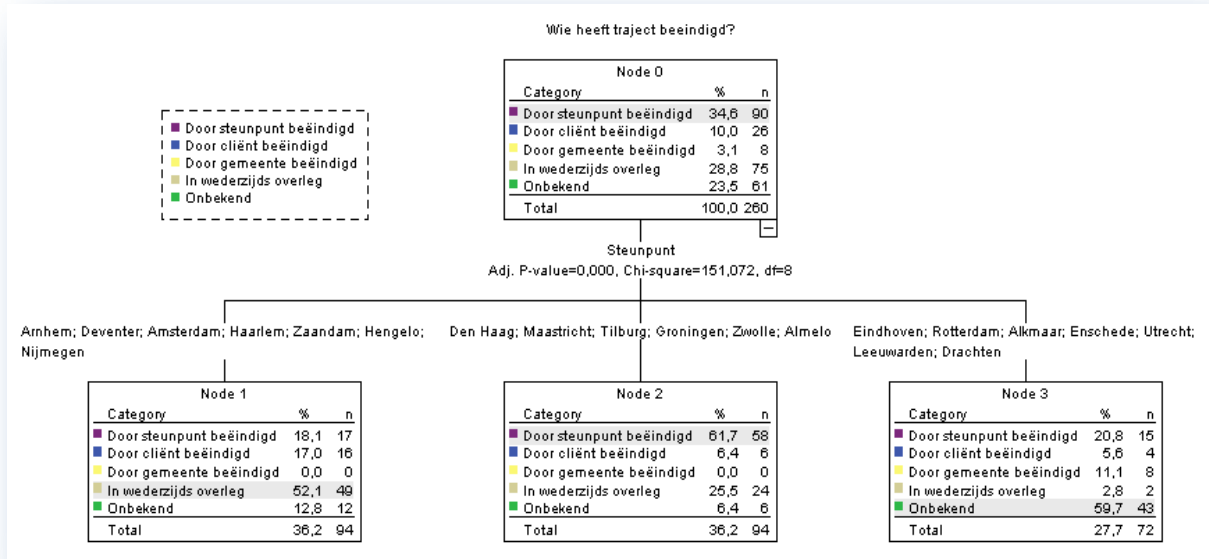
## 5.8 Beëindiging Perspectief-traject individuele ex-AMV's

Zoals we in het volgende hoofdstuk zullen zien is in 260 gevallen het begeleidingstraject van de ex-AMV beëindigd. Bijvoorbeeld omdat de cliënt een verblijfsvergunning heeft gekregen (107), is teruggekeerd naar het land van herkomst (21), met onbekende bestemming (MOB) is vertrokken (87) of om andere redenen (45). Als we kijken wie (volgens het steunpunt) het traject heeft beëindigd, zien we dat dit in 35% van de gevallen door het steunpunt is gebeurd. In 29% van de gevallen is dit in wederzijds overleg gebeurd, in 10% van de gevallen door de cliënt en bij 3% is het traject door de gemeente beëindigd<sup>17</sup>. Bij de overige gevallen (25%) is onbekend op wiens initiatief het begeleidingstraject is beëindigd.

In Figuur 29 zien we dat er drie groepen steunpunten worden onderscheiden waar het de stopzetting van trajecten betreft. Bij de steunpunten Arnhem, Deventer, Amsterdam, Haarlem, Zaandam, Hengelo en Nijmegen (Node 1) wordt het traject merendeels in wederzijds overleg met de cliënt beëindigd. Bij de steunpunten Den Haag, Maastricht, Tilburg, Groningen, Zwolle en Almelo (Node 2) wordt het grootste deel van de trajecten (62%) door het steunpunt beëindigd. De overige steunpunten (Eindhoven, Rotterdam, Alkmaar, Enschede, Utrecht, Leeuwarden en Drachten) onderscheiden zich juist doordat bij een relatief groot gedeelte (60%) van de trajecten onbekend is door wie deze zijn beëindigd. Bij deze steunpunten bevindt zich ook de gemeente Leeuwarden, alwaar het traject in 8 gevallen door de gemeente is beëindigd, hetgeen bij de andere steunpunten niet voorkomt. Zie ook figuur 29.

<sup>17</sup> In Leeuwarden zijn 8 ex-AMV's MOB gegaan, nadat de gemeente had besloten dat het traject beëindigd diende te worden.

Figuur 29 Decision Tree (CHAID): Beëindiging traject naar steunpunt

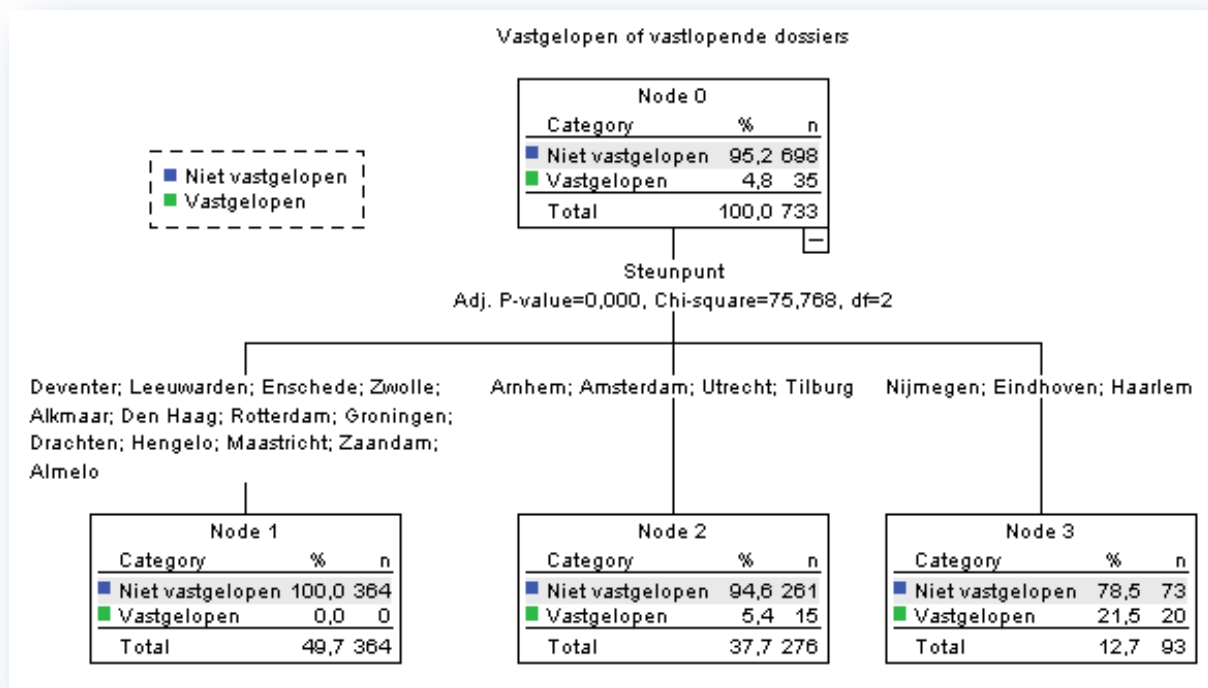


## 5.9 Vastlopende dossiers

In de categorie ‘vastlopende dossiers’ vallen cases van ex-AMV’s die zeer gecompliceerd zijn en waarbij geen vooruitgang meer geboekt wordt. Het gaat bijvoorbeeld om gevallen waarbij het steunpunt ‘alles’ heeft geprobeerd om de cliënt te helpen, maar daarbij onoverkomelijke obstakels ervaart. We kunnen hierbij denken aan ex-AMV’s die bereid zijn om terug te keren en bezig zijn met een terugkeer-traject, vaak diverse ‘presentaties’ bij (meerdere) ambassades hebben bijgewoond, contact hebben gezocht met instanties in het land van herkomst, ondersteuning gezocht bij organisaties als IOM, het Tracing Team van het Rode Kruis, et cetera, maar voor wie terugkeer niet mogelijk is omdat reisdocumenten niet verkregen kunnen worden of omdat autoriteiten niet meewerken. Ook komt het voor dat verblijf in Nederland niet mogelijk is omdat de identiteit van de betreffende ex-AMV niet kan worden aangetoond en/of in twijfel wordt getrokken. Daarnaast zijn er ex-AMV’s voor wie verblijf in Nederland geen optie is omdat ze een ongewenstverklaring hebben en die tegelijkertijd niet uitgezet kunnen worden omdat het land van herkomst ze niet erkent. Een ander voorbeeld van een ‘vastlopend dossier’ is als er lange tijd door de betreffende instanties niet is beslist op een ‘buiten schuld’ aanvraag of een aanvraag op basis van ‘schrijnendheid’.

De werkgroep ‘Vastlopende dossiers’, gecoördineerd door de landelijk projectcoördinator, verzamelt deze dossiers en legt ze voor aan de IND, zodat deze ex-AMV’s alsnog in aanmerking kunnen komen voor een vergunning op grond van ‘buiten schuld’. Het is belangrijk op te merken dat het niet gaat om zaken waarin de ex-AMV diens zin niet krijgt, maar om zaken waarin instanties elkaar dusdanig tegenwerken (bewust of onbewust), dat het buiten de schuld van de ex-AMV om niet lukt om in Nederland of het land van herkomst een toekomst met perspectief op te bouwen (zie ook 3.4.2). Van de 733 deelnemende ex-AMV’s worden 35 dossiers ‘vastlopend’ genoemd. Deze informatie is afkomstig van de werkgroep ‘vastlopende dossiers’. Gemiddeld zijn deze cliënten bijna twee jaar in begeleiding van de steunpunten, terwijl ex-AMV’s van wie het dossier niet als vastlopend worden beschouwd, gemiddeld iets langer dan anderhalf jaar in begeleiding zijn.

Figuur 30 Decision Tree (CHAID): Vastgelopen dossiers per steunpunt



De analyses laten zien dat er geen significante verschillen bestaan als we kijken naar sekse, land van herkomst of asielachtergrond (zoals bijvoorbeeld de leeftijd van instroom of het aantal procedures dat iemand is begonnen). Wel zien we een verschil als we kijken naar de steunpunten. Bij dertien steunpunten zijn er geen vastlopende dossiers (Node 1). Bij vier steunpunten (Arnhem, Amsterdam, Utrecht en Tilburg) is een klein percentage (5%) van de dossiers vastlopend, terwijl de steunpunten Nijmegen, Eindhoven en Haarlem 22% vastlopende dossiers hebben. Het is moeilijk te duiden waarom enkele steunpunten meer vastlopende dossiers hebben dan andere; wel zien dat we (steunpunt Amsterdam uitgezonderd) alle steunpunten met vastlopende dossiers al enkele jaren voor de aanvang van het Perspectief experiment van start zijn gegaan.

### 5.10 Overeenkomsten en verschillen in de werkwijze steunpunten

Volgens Hella de Jong, projectcoördinator van het Perspectief experiment, zijn de methodische uitgangspunten van dit experiment vanaf de startdatum onderwerp geweest van discussie. “In eerste instantie is uitgegaan van een cyclische benadering van de cliënt waarbij niet gewerkt wordt in stappenplannen en met vooropgezette doelen, maar waarbij er een heen- en weergaande beweging wordt ingezet waarbij de cliënt wordt verleid om mee te blijven doen in de begeleiding.” [Tevens] “ligt de nadruk meer op het opbouwen van de relatie en het vertrouwen en wordt volgens een organisch groeimodel gewerkt naar een mogelijkheid om onderwerpen bespreekbaar en expliciet te maken. Hierbij is een heen en weer gaande beweging waarbij één stap vooruit gevolgd kan worden door drie stappen achteruit de norm en worden hieruit ook geen conclusies getrokken. Er worden uit principe geen cliënten geweigerd en er worden uit principe geen cliënten uit het project gezet. [...] Dit is gestoeld op de omvangrijke ervaring van het Perspectief steunpunt in Utrecht, dat model heeft gestaan voor de opzet van dit experiment.” Tegelijkertijd werd echter geconstateerd dat er “een duidelijke behoefte [was] aan de mogelijkheid om ook met een meer lineaire aanpak te kunnen

werken waarbij juist wel een gefaseerd plan wordt gevolgd en de jongere niet vrijblijvend meedoet aan het perspectiefproject. [...] Bij een lineaire aanpak spelen stappenplannen, contracten met inspanningsverplichtingen en vastgelegde doorlooptijden een rol. De enige stap die hierin niet genomen kan worden is het verwijderen van de cliënt uit de perspectief aanpak omdat hij zich niet of onvoldoende aan de voor hem uitgestippelde plannen houdt. Wel kan er gekeken worden naar bijvoorbeeld een korting op het leefgeld of kortdurende schorsingen.” (De Jong, ND, p.6) De deelnemende gemeenten hebben voor de aanvang van het experiment “lokale vrijheid” bedongen bij de invulling van het experiment, wat inhoudt dat de gemeenten per steunpunt en gebaseerd op eigen ervaring en expertise mogen kiezen of zij volgens een lineaire methodiek willen werken of volgens een cyclische aanpak.

Om de verschillen in werkwijzen in kaart te kunnen brengen is aan alle steunpunten gevraagd hoe zij de benadering/werkwijze van het steunpunt t.o.v. de ex-AMV's zouden typeren en later naar wat volgens hen kenmerkend is voor de aanpak van dit steunpunt. Deze vragen zijn open gesteld. Op basis van deze vragen en de analyse van de overeenkomsten en verschillen in werkwijzen komen wij tot de indeling in Tabel 17.

**Tabel 17 Clustering van steunpunten in type werkwijze**

Werkwijze	Typering	Steunpunten
Cyclisch/presentie	laagdrempelig, luisteren, met de cliënt meegaan, gelijkwaardigheid, vrijblijvend, toegankelijk, betrokkenheid, vertrouwen, presentie-benadering.	Alkmaar, Arnhem, Deventer, Eindhoven en Zaandam
Maatwerk/integraal	integrale aanpak, breed, maatwerk, individuele benadering, persoonlijk	Den Haag, Drachten, Groningen, Leeuwarden en Tilburg
Lineair/planmatig	afspraken maken, afspraken nakomen, doelen stellen, verplichtend karakter, sancties, streng, geordend, planmatig, niet vrijblijvend	Hengelo, Enschede, Zwolle
Confrontatie/realisme	eerlijk, duidelijk, confronterend, realistisch, focussen op eigen verantwoordelijkheid	Amsterdam en Maastricht
Zowel de cyclische benadering als maatwerk		Haarlem, Rotterdam en Utrecht
Combinatie maatwerk en lineair/planmatig		Almelo en Nijmegen

De door de respondenten gebruikte termen zijn thematisch gegroepeerd en onderverdeeld in vier clusters. Het is belangrijk te benadrukken dat er verschillende steunpunten zijn die binnen meerdere van de door ons opgestelde typen passen. Uiteindelijk bleken de werkwijzen van steunpunten niet zo makkelijk onder te verdelen in het eerder genoemde onderscheid tussen een ‘cyclische’ en een ‘lineaire’ lijn; de praktijk bleek pluriformer. Ofwel een ‘methodische regenboog’, waarbij het onderscheid tussen de verschillende werkwijzen niet zozeer absoluut is, maar eerder een weerslag van overlappende, lokaal nuttig bevonden, methodieken uit maatschappelijk werk en jongerenwerk, lokale afspraken tussen belanghebbenden en de individuele invulling van de begeleiders.

Vijf steunpunten (Alkmaar, Arnhem, Deventer, Eindhoven en Zaandam) zijn dan volgens bovenstaande verdeling in te delen in de ‘cyclische aanpak’ en eveneens vijf steunpunten (Den Haag, Drachten, Groningen, Leeuwarden en Tilburg) vallen dan onder de groep ‘maatwerk’ als gehanteerde

aanpak/werkwijze. In drie steunpunten (Haarlem, Rotterdam en Utrecht) komen zowel elementen van de 'cyclische' als van de 'maatwerk' aanpak terug.

Drie (Hengelo, Enschede, Zwolle) steunpunten geven aan dat hun aanpak of werkwijze eerder 'lineair' is. Amsterdam en Maastricht geven aan dat ze een meer confronterende of realistische methodiek hanteren. Tenslotte vallen de steunpunten Almelo en Nijmegen meer tussen de uitersten in, daar hier zowel aspecten van de planmatige aanpak worden genoemd als van die van maatwerk.

Ook aan de gemeenteambtenaren die betrokken zijn bij Perspectief is gevraagd naar hun typering van de werkwijze, benadering en aanpak van de steunpunten. Alhoewel niet alle ambtenaren even nauw betrokken zijn bij de dagelijkse gang van zaken van de steunpunten, is hun perceptie hierop toch gegeven. De helft van de respondenten had dezelfde kijk op de typering van de steunpuntmedewerkers. In drie gevallen (Amsterdam, Den Haag en Maastricht) schatte de beleidsambtenaar het steunpunt 'soepeler' of 'meegaander' in dan het steunpunt zelf. In zes gemeenten (Almelo, Arnhem, Deventer, Eindhoven, Leeuwarden, Rotterdam) was de inschatting juist andersom; bij de gemeente zei men dat het steunpunt strenger of strikter was dan ons door het steunpunt zelf was verteld. De beleidsmedewerker van de gemeente Zwolle kon geen inschatting geven.

## 5.11 Resumé

Hoofdstuk 5 bespreekt de overeenkomsten en verschillen in aanpak en werkwijze zoals die tussen de steunpunten is vastgesteld.

### *Aanmelden en cliënt worden bij het steunpunt*

Als we kijken hoe en op wiens initiatief de ex-AMV's door de steunpunten bereikt worden, dan zien we dat veruit de meeste cliënten die in het Perspectief experiment zijn ingestroomd al in begeleiding bij het betreffende steunpunt waren of zichzelf hebben aangemeld. De steunpunten hanteren allemaal de landelijk opgestelde toelatingscriteria (De Jong, ND). Daarnaast wordt door de meeste steunpunten een regiocriterium toegepast, waarvan de invulling echter verschilt. Elf van de twintig steunpunten hanteren een maximum leeftijd. Zeventien steunpunten doen een toetsing op basis van hun toelatingscriteria voordat een cliënt wordt toegelaten.

### *De begeleiding van ex-AMV's*

Alle steunpunten bieden individuele begeleiding die op de cliënt is toegesneden en de ex-AMV's hebben in principe een vaste begeleider. Deze heeft een band met de cliënt en kent diens dossier. Maatschappelijke en juridische begeleiding zijn de meest voorkomende vormen van begeleiding. Daarnaast ondersteunen steunpunten waar nodig bij praktische zaken en onderhouden ze contact met advocaten en andere juridische instanties, scholen, maatschappelijke instanties, verslavingszorg of psychiatrische hulp; indien nodig wordt doorverwezen.

### *De rol van de huiskamer*

Zestien van de twintig steunpunten hebben een huiskamer. Het merendeel van de steunpunten vindt de rol van de huiskamer bij het dagelijks functioneren van de ex-AMV's (zeer) belangrijk. De huiskamer helpt om op informele en ongedwongen manier een vertrouwensband op te bouwen en biedt cliënten mogelijkheden tot wederzijdse ondersteuning en netwerken met andere ex-AMV's.

### *Studie, stage en andere activiteiten*

De mogelijkheden tot studie en stage voor de deelnemers zijn bij alle steunpunten zeer beperkt. De belangrijkste belemmering is dat de ex-AMV's geen verblijfsstatus hebben. Veertien steunpunten organiseren activiteiten als (taal)cursussen, computerlessen, informatieve en sociale bijeenkomsten.

### *Verstrekking van leefgeld*

Leefgeld wordt bij alle steunpunten alleen verstrekt aan cliënten zonder verblijfsstatus. Per steunpunt worden aanvullende eisen gesteld, zoals actief meewerken aan trajecten of regelmatig op het steunpunt langskomen. Acht steunpunten verstrekken het leefgeld zelf, negen steunpunten via een externe of koepelorganisatie en drie steunpunten storten het op de bankrekening van de cliënt. De steunpunten zijn verdeeld over de voor- en nadelen van het zelf verstrekken van het leefgeld: het is enerzijds een prikkel om de cliënt naar het steunpunt te krijgen en kan als drukmiddel gebruikt worden wanneer afspraken niet worden nagekomen of de cliënt niet actief is. Anderzijds kan het een vertrouwensband in de weg staan.

### *Rol vertrouwenspersoon en winnen van vertrouwen*

Bij vijf steunpunten heeft de vertrouwenspersoon van de cliënt ook besluitvormende bevoegdheden ten aanzien van de begeleiding, maar in de meeste gevallen beslist het team (11x) of heeft de coördinator of teamleider de eindverantwoordelijkheid. Het winnen van het vertrouwen van de ex-AMV's wordt zonder uitzondering gezien als zeer belangrijk en zelfs essentieel. De steunpunten denken vrij uniform dit 'gemiddeld tot goed' te doen. In gesprek gaan, echt luisteren, betrokkenheid tonen, 'eerlijkheid', het nakomen van afspraken en beloftes worden genoemd als de belangrijkste peilers voor het winnen van vertrouwen. De huiskamer speelt daarin een belangrijke rol. Door juist in een 'gewone, ontspannen' setting in gesprek te gaan krijgen de begeleiders volgens de steunpunten hele andere verhalen te horen dan in een kantoorsetting.

### *Werken aan terugkeer of verblijf: trajectplannen en contracten*

De steunpunten bewaken de voortgang van cliënten door dossiervorming en/of door regelmatig caseoverleg. De helft van de steunpunten legt het hulpverleningstraject vast in een schriftelijk trajectplan, de anderen doen dit niet. Negen steunpunten geven aan dat ze de deelnemers een contract of vergelijkbare overeenkomst laten tekenen. De meest voorkomende trajecten bij de steunpunten zijn het inzetten op een juridische procedure, gericht op een verblijfsvergunning in Nederland, en het werken aan terugkeer naar het land van herkomst. Zestien van de twintig steunpunten geven in verschillende bewoordingen aan dat in eerste instantie op basis van het juridische perspectief een traject voor de ex-AMV wordt bepaald. Het moment waarop een traject wordt ingezet varieert, is afhankelijk van de individuele situatie en kan veranderen gedurende het begeleidingstraject. Negen steunpunten geven aan dat er geen deadline voor het einde van het traject wordt vastgesteld.

### *Gevolgde traject*

Bij 60% van de deelnemers is het daadwerkelijke traject gericht op het verkrijgen van een verblijfsvergunning (inclusief 1% buiten schuld). 29% van de deelnemers volgt een traject gericht op terugkeer, terwijl bij vier procent sprake is van een twee-sporentraject.

### *Duur en intensiteit van de begeleiding door Perspectief*

Bijna een derde (32%) van de ex-AMV's is voor 1 oktober 2009 ingestroomd bij de steunpunten en een derde van de deelnemers is uitgestroomd voor de sluitingsdatum van het experiment (n=260).

473 ex-AMV's waren bij sluiting van het experiment nog in begeleiding. Bij de jongeren die reeds zijn uitgestroomd is 52% binnen 12 maanden uitgestroomd; de gemiddelde verblijfsduur is evenwel 17 maanden. De deelnemers die bij de sluiting van het experiment nog in begeleiding waren, verblijven daar gemiddeld 19 maanden. 77% is echter niet langer dan 1½ jaar in begeleiding. Ook zijn er aanzienlijke en significante verschillen tussen de steunpunten in de duur van de begeleiding. Daarnaast bestaan er tussen de ex-AMV's onderling grote verschillen in de intensiteit van de begeleiding, die mede bepaald wordt door het traject dat de ex-AMV volgt. De hoeveelheid begeleiding die men kan aanbieden wordt echter ook beïnvloed door het aantal fte's, de caseload en het totaal aantal uren dat voor het project beschikbaar is.

Het gemiddeld aantal cliëntcontacten van de 477 ex-AMV's bij wie dit bekend (of geschat) is bedraagt 35. Per maand komt dit neer op gemiddeld 2,3 contacten tussen cliënt en begeleider. Als we de vrijwilligers meerekenen, is de gemiddelde caseload van de steunpuntmedewerkers 7,5 cliënten per begeleider. Laten wij deze buiten beschouwing, dan loopt deze snel op, naar 21,7, wat het belang van vrijwilligers in het experiment onderstreept. Het aantal uren dat per week beschikbaar is per cliënt is gemiddeld 1,2.

#### *Beëindiging Perspectief traject*

In 260 gevallen is het begeleidingstraject van de ex-AMV beëindigd. Begeleidingstrajecten kunnen op de volgende manieren beëindigd worden: op initiatief van het steunpunt, de gemeente, de deelnemer of in samenspraak tussen deelnemer en begeleider. Als deelnemers MOB vertrokken zijn, zien we vaker dat door het steunpunt is besloten om het traject te beëindigen (49%), waarna de ex-AMV uit het zicht verdwijnt. Bij de steunpunten Arnhem, Deventer, Amsterdam, Haarlem, Zaandam, Hengelo en Nijmegen wordt het traject merendeels (52%) in wederzijds overleg cliënt beëindigd. Bij de steunpunten Den Haag, Maastricht, Tilburg, Groningen, Zwolle en Almelo wordt het grootste deel van de trajecten (62%) door het steunpunt beëindigd. Bij de overige steunpunten (Eindhoven, Rotterdam, Alkmaar, Enschede, Utrecht, Leeuwarden en Drachten) is van een relatief groot gedeelte (60%) van de trajecten onbekend door wie deze zijn beëindigd.

#### *Vastlopende dossiers*

Bij de steunpunten Nijmegen, Eindhoven en Haarlem is sprake van 22% vastlopende dossiers. Bij de steunpunten Arnhem, Amsterdam, Utrecht en Tilburg is 5% van de dossiers als vastlopend benoemd. Bij de dertien overige steunpunten zijn er geen vastlopende dossiers. Als we kijken naar sekse, land van herkomst of asielachtergrond zien we geen significante verschillen tussen de vastlopende en de overige dossiers.

#### *Overeenkomsten en verschillen in de werkwijze steunpunten*

De werkwijzen van steunpunten zijn niet zo makkelijk onder te verdelen in bijvoorbeeld een 'cyclische' en een 'lineaire' lijn; de praktijk blijkt pluriformer. Het is meer een 'methodische regenboog', waarbij het onderscheid tussen de verschillende werkwijzen niet zozeer absoluut is, maar eerder een weerslag van overlappende, lokaal nuttig bevonden, methodieken uit maatschappelijk werk en jongerenwerk, lokale afspraken tussen belanghebbenden en de individuele invulling van de begeleiders. Op basis van de interviews komen wij tot de indeling in Tabel 16 (in hoofdstuk 5.9), waarbij we willen benadrukken dat er verschillende steunpunten zijn die binnen meerdere van de door ons opgestelde typen passen.



## 6 De Perspectief aanpak: Resultaten

In de voorgaande hoofdstukken zijn de deelnemers aan het experiment, de organisatie en de werkwijze van de steunpunten beschreven. Hoofdstuk 6 presenteert de resultaten die de steunpunten hebben bereikt in de begeleide terugkeer van ex-AMV's, bij (toegewezen) aanvragen voor een verblijfsstatus en bij de eventuele doormigratie van ex-AMV's, alsook over het tegengaan van vertrek met onbekende bestemming (MOB) en de rol die de steunpunten spelen in het voorkomen daarvan.

### 6.1 Doelen en resultaten van Perspectief

In het door de projectcoördinator opgestelde document wordt het doel van het Perspectief experiment als volgt beschreven: “Het doel van dit experiment is het voorkomen van illegaliteit bij de groep ex-AMV's en hen daarmee beschermen tegen een leven aan de zelfkant van de samenleving. Het experiment ontleent zijn naam aan het feit dat er actief geprobeerd wordt om perspectieven op een menswaardige toekomst te creëren. In sommige gevallen is dat in Nederland wanneer er een reële kans op een verblijfsvergunning is, in andere gevallen wordt er gewerkt aan een perspectiefvolle en respectvolle terugkeer naar het land van herkomst. Beiden zijn middelen om illegaliteit te voorkomen.” (De Jong, ND, p.4)

In de praktijk blijken de steunpunten de doelstellingen van Perspectief te onderschrijven, maar hebben zij deze op eigen wijze geformuleerd. Wat de verschillende steunpunten als mogelijk resultaat beschouwen hangt nauw samen met wat zij als belangrijkste doelstellingen beschouwen. In paragraaf 3.1.1, waar ingegaan wordt op de doelstellingen van de steunpunten, zien we dat het de steunpunten vooral gaat om het voorkomen van illegaliteit en het bieden van perspectief. Of deze gerealiseerd worden door terugkeer dan wel verblijf is secundair.

Naast de vraag naar doelstellingen (zie paragraaf 3.1.1) is ook gevraagd wat steunpunten als ‘formele’ resultaten beschouwen. Ook hier geven steunpunten soortgelijke antwoorden; meestal gericht op terugkeer dan wel verblijf of het voorkomen van MOB. Bij de vraag naar het belangrijkste resultaat worden wisselende antwoorden gegeven.

Tabel 18 Belangrijkste resultaat volgens 20 steunpunten Perspectief

Belangrijkste resultaat volgens steunpunt	Aantal steunpunten
Terugkeer & verblijfsvergunning	7
Verblijfsvergunning	1
In beeld houden	4
Illegaliteit en MOB voorkomen	4
Zelfredzaamheid ontwikkelen	2
Bewust maken van de toekomst	2

Zeven steunpunten noemen “terugkeer en verblijf” het belangrijkste resultaat. Eén steunpunt vindt het realiseren van een verblijfsvergunning het belangrijkste resultaat. Acht steunpunten vinden het 't belangrijkste om de cliënten ‘in beeld te houden’ (4x), of om MOB of ‘afglijden in de illegaliteit’ te voorkomen (4x). Twee steunpunten noemen het ontwikkelen van zelfredzaamheid het belangrijkste



en twee anderen het bewust maken van de toekomst. Steunpunt Zaandam vat dit als volgt samen: *"Resultaat is bewust zijn van de toekomst, dat is het allerbelangrijkst. Het maakt niet uit of dat resulteert in terugkeer of een vergunning, het belangrijkste is dat het een bewuste keuze vanuit henzelf is geweest. Het voorkomen van MOB, in beeld blijven en uit de illegaliteit halen is ook een resultaat. Hebben eigenlijk ook met elkaar te maken."*

In conclusie, het behalen van een verblijfsvergunning of het realiseren van terugkeer zijn voor steunpunten geen resultaten of einddoelen als zodanig, maar middelen om hun cliënten (ex-AMV's) een toekomst met perspectief te kunnen bieden, waarin jongeren zich bewust worden dat zij zelf verantwoordelijkheid dienen te nemen voor hun leven. Over het algemeen gaan de steunpunten pragmatisch te werk en zijn ze gericht op het bieden van praktische oplossingen. De werkmethoden mogen dan uiteenlopen, voor alle steunpunten staat het welzijn van de cliënt centraal.

In de onderstaande paragrafen gaan we in op de daadwerkelijke resultaten die de ex-AMV's hebben behaald ten tijde van hun begeleiding bij de steunpunten – en zullen we zien hoe deze zich verhouden tot de bovengenoemde perceptie van de resultaten.

## 6.2 De resultaten

De onderzoeksvraag die we hier beantwoorden is de vraag welke resultaten het experiment Perspectief heeft behaald. We hebben ons daarbij gebaseerd op de gegevens van de 733 deelnemers die tussen 1 oktober 2009 en 1 oktober 2010 bij de steunpunten in begeleiding zijn geweest of dat nog steeds zijn.<sup>18</sup> In Tabel 19 zijn de behaalde resultaten weergegeven.

Tabel 19 Behaalde resultaten

Resultaat	Aantal ex-AMV's	%
In begeleiding	473	65%
MOB	87	12%
Terugkeer	21	3%
Verblijfsvergunning	107	15%
Doormigratie	10	1%
Overig (niet MOB)	35	5%
Totaal	733	101%*

\* door afronding van de percentages komt het totaal niet op 100% uit.

Opvallend is het relatief grote aandeel ex-AMV's dat nog steeds in begeleiding is. In strikte zin zouden we kunnen stellen dat in die gevallen (nog) geen resultaat is behaald. Maar, gezien de doelstellingen van het experiment Perspectief, zouden we ook kunnen stellen dat de ex-AMV's die nog in begeleiding zijn, niet in de illegaliteit zijn verdwenen en in beeld zijn, en dat er in die zin wel gesproken kan worden van een resultaat.

Als we desondanks de groep 'in begeleiding' buiten beschouwing laten en alleen naar de groep ex-AMV's kijken die zijn uitgestroomd (n=260) zien we dat 33% met onbekende bestemming is

<sup>18</sup> 231 ex-AMV's (32%) zijn voor 1 oktober 2009 ingestroomd. 502 ex-AMV's (68%) zijn ingestroomd op of na 1 oktober 2009. 8 deelnemers zijn kort na 1 oktober 2010 nog ingestroomd.

vertrokken, 8% is teruggekeerd naar het land van herkomst, 41% een verblijfsvergunning<sup>19</sup> heeft gekregen, 4% is doorgemigreerd naar een ander land en 13% een ander 'resultaat' heeft behaald.

**Tabel 20 Behaalde resultaten, exclusief ex-AMV's die nog in begeleiding zijn.**

Resultaat	Aantal ex-AMV's	%
MOB	87	33%
Terugkeer	21	8%
Verblijfsvergunning	107	41%
Doormigratie	10	4%
Overig (niet MOB)	35	13%
<b>Totaal</b>	<b>260</b>	<b>99%*</b>

\* door afronding van de percentages komt het totaal niet op 100% uit.

In de volgende paragrafen gaan we nader in op de afzonderlijke resultaten van de steunpunten waarbij we steeds bezien of de steunpunten onderlinge verschillen laten zien in de behaalde resultaten.

### 6.2.1 Verblijfsvergunning

Gedurende de looptijd van het experiment hebben 107 ex-AMV's (15% van het totaal aantal deelnemers, 41% van de deelnemers die zijn uitgestroomd) een verblijfsvergunning gekregen (dit is inclusief de ex-AMV's met een Buiten Schuld afdoening). Dit betekent overigens niet dat al deze personen op de peildatum van 14 maart 2011 nog steeds een verblijfstitel hebben: van 15 ex-AMV's is de verblijfsvergunning verlopen. Daarvan zijn er 10 inmiddels een nieuwe procedure gestart.

#### Type verblijfsvergunning

Er zijn verschillende gronden waarop ex-AMV's een verblijfsvergunning hebben gekregen. In Tabel 21 is, aan de hand van de door de Directie Migratiebeleid geleverde data, uiteengezet hoe vaak en op welke gronden de huidige verblijfstitels van de aan het experiment deelnemende ex-AMV's zijn verkregen. Deze gegevens zijn bekend van 90 ex-AMV's.

**Tabel 21 Type huidige verblijfstitel (n=90)**

Huidige verblijfstitel	n	%
VW 2000 art. 8, onder a, vergunning regulier bepaalde tijd, arbeid mits (artikel 14 VW)	10	11%
VW 2000 art. 8, onder a, vergunning regulier bepaalde tijd, arbeid vrij (artikel 14 VW)	48	53%
VW 2000 art. 8, onder a, vergunning regulier bepaalde tijd, geen arbeid (artikel 14 VW)	13	14%
VW 2000 art. 8, onder c, vergunning asiel bepaalde tijd, arbeid vrij (artikel 28 VW)	13	14%
VW 2000 art. 8, onder d, vergunning asiel onbepaalde tijd, arbeid vrij (artikel 33 VW)	4	4%
VW 2000 art. 8, onder e, gemeenschapsonderdaan economisch actief, arbeid vrij	2	2%
<b>Totaal aantal vergunningen</b>	<b>90</b>	<b>98%*</b>

\* Door afronding van de percentages komt het totaal niet op 100% uit.

Het merendeel (79%) van de ex-AMV's heeft aanspraak gemaakt op artikel 8 onder lid a. van de Vreemdelingenwet. Dit zijn reguliere verblijfsvergunningen die verwijzen naar artikel 14 van de VW

<sup>19</sup> Dit betreft alle mogelijke typen verblijfsvergunningen inclusief 'Buitenschuld' vergunningen.

2000; het betreft hier verblijfsvergunningen die zijn verleend in het kader van gezinshereniging en gezinsvorming aan gezinsleden van Nederlanders en vreemdelingen die rechtmatig in Nederland verblijven.

Een kleiner deel van de ex-AMV's (14%) heeft een verblijfstitel op grond van art. 8 onder c. van de VW 2000. Dit zijn asielvergunningen die verwijzen naar artikel 28 van de VW 2000. Een dergelijke verblijfsvergunning kan worden verleend aan een vreemdeling (of echtgeno(o)t(e) of kind van) die a) verdragsvluchteling is; b) die aannemelijk maakt dat hij gegronde redenen heeft om te worden onderworpen aan doodstraf, executie, foltering, onmenselijke of vernederende behandelingen en ernstige bedreiging in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict; c) van wie op grond van klemmende redenen van humanitaire aard die verband houden met de redenen van zijn vertrek uit het land van herkomst – niet kan worden verlangd dat hij/zij daarnaar terugkeert; d) voor wie terugkeer naar het land van herkomst 'van bijzondere hardheid' zou zijn in verband met de algehele situatie in het land van herkomst.

Een klein deel (4%) van de ex-AMV's heeft een verblijfstitel verkregen op grond van art. 8 onder d. van de VW 2000. Dit is een asielvergunning verwijzend naar artikel 33 van de VW 2000. Het gaat om een vreemdeling die direct voorafgaande aan de aanvraag vijf achtereenvolgende jaren rechtmatig in NL heeft verbleven, tenzij een eerdere tijdelijke vergunning afloopt omdat de vreemdeling onjuiste gegevens heeft verstrekt, een gevaar vormt voor openbare orde of veiligheid, de grond voor verlening op basis van het Vluchtelingenverdrag vervalt, de vreemdeling zijn hoofdverblijf buiten Nederland heeft of het inburgeringsexamen niet heeft gehaald.

Tot slot hebben 2 ex-AMV's aanspraak gemaakt op art. 8 onder e. van de VW 2000. Deze vergunning kan worden verstrekt aan gemeenschapsonderdanen op grond van een regeling krachtens het Verdrag tot oprichting van de EG, dan wel de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte.

#### *Verschillen tussen de steunpunten*

We hebben geen verschillen aangetroffen tussen de steunpunten met betrekking tot het percentage ex-AMV's dat een verblijfsvergunning heeft verkregen. Het is met andere woorden niet zo dat ex-AMV's bij het ene steunpunt vaker een verblijfsvergunning krijgen dan bij het andere.

#### **6.2.2 Terugkeer naar land van herkomst**

In 21 gevallen (3%) zijn de ex-AMV's erin geslaagd vrijwillig naar het land van herkomst terug te keren. Tabel 22 laat de landen van herkomst zien waar deze 21 ex-AMV's naar zijn teruggekeerd. Naar Angola (9) en Sierra Leone (3) zijn meerdere ex-AMV's teruggekeerd, maar daar komen ook verreweg de meeste Perspectief deelnemers vandaan.

Er is aan de Directie Migratiebeleid gevraagd naar de verschillende vormen van terugkeer. De volgende 'vormen' worden onderscheiden; (i) uitzetting van ex-AMV's (oftewel 'gedwongen vertrek'), (ii) aantoonbaar zelfstandig vertrek met behulp van DT&V, IOM, Stichting Maatwerk e.a. en (iii) niet aantoonbaar zelfstandig vertrek (dus zonder toezicht). Deze gegevens konden door de DMB niet geleverd worden.

#### **Tabel 22 Terugkeer per land van herkomst**

Land van Herkomst	Aantal teruggekeerde ex-AMV's	Totaal aantal ex-AMV's per land van herkomst
Angola	9	154
Sierra Leone	3	124
Bangladesh	1	2
Benin	1	21
China	1	52
Congo	1	23
Guinee	1	76
Irak	1	26
Niger	1	25
Palestina	1	2
Soedan	1	13

### 6.2.3 Met onbekende bestemming vertrokken

Gedurende de looptijd van het experiment Perspectief zijn 87 ex-AMV's (12%) met onbekende bestemming (MOB) vertrokken. De redenen waarom ex-AMV's zijn vertrokken, als dat al bekend was, zijn niet consequent geregistreerd door alle steunpunten, zodat hier geen overzichtelijke gegevens over beschikbaar zijn.

Wel bekend is door wie het contact werd beëindigd (zie Tabel 23). Zo wordt in de meeste gevallen (n=43; 49%) de begeleiding door het steunpunt beëindigd, bijvoorbeeld omdat de cliënt niet aan de begeleiding meewerkte of zich niet aan afspraken hield. In 16 gevallen (18%) wordt aangegeven dat de cliënt de begeleiding heeft stopgezet. Bij acht ex-AMV's (9%) wordt door het steunpunt aangegeven dat de begeleiding vanuit de gemeente is stopgezet en cliënten daarom MOB zijn vertrokken. In 4 gevallen (5%) is de begeleiding in wederzijds overleg gestopt. Bij 16 ex-AMV's (18%) die MOB zijn vertrokken is onbekend op wiens initiatief de begeleiding is stopgezet.

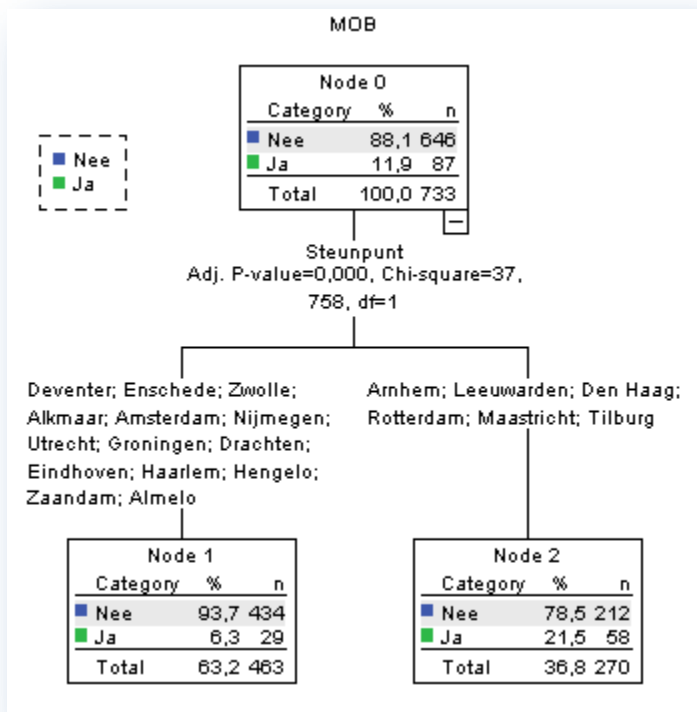
MOB heeft in de vreemdelingenterminologie een specifieke betekenis, namelijk dat de vreemdeling op eigen initiatief is vertrokken en het onbekend is waarheen. Uit het bovenstaande kan echter worden afgeleid dat ex-AMV's soms MOB vertrekken nadat het begeleidingstraject door het steunpunt (of de gemeente) is beëindigd. Soms wordt een vreemdeling met andere woorden uit het Perspectief-project gezet en is dit als MOB bestempeld.

Tabel 23 Beëindiging van het begeleidingstraject bij MOB

Traject beëindigd door	aantal	%
Steunpunt	43	49,4
Cliënt	16	18,4
Gemeente	8	9,2
In wederzijds overleg	4	4,6
Onbekend	16	18,4
<b>Totaal</b>	<b>87</b>	<b>100</b>

Overigens komt het voor dat ex-AMV's die zijn uitgestroomd bij de steunpunten en met onbekende bestemming zijn vertrokken daarna toch een verblijfsvergunning hebben gekregen of hiervoor in procedure zijn. Van deze 87 ex-AMV's, die volgens de steunpunten MOB zijn vertrokken, hebben er twee een verblijfstitel, terwijl er 11 opnieuw een procedure zijn gestart (van 6 ex-AMV's die MOB zijn vertrokken zijn geen gegevens over de huidige verblijfstitel bekend).

**Figuur 31 Decision Tree (CHAID): MOB per steunpunt**



Als we analyseren wat de gemiddelde percentages MOB per steunpunt zijn (zie

Figuur 31), dan zien we een significant onderscheid tussen twee groepen steunpunten. Bij veertien steunpunten (Node 1) is het gemiddelde percentage ex-AMV's dat MOB is vertrokken 6%. Bij de andere groep (Node 2), bestaande uit Arnhem, Leeuwarden, Den Haag, Rotterdam, Maastricht en Tilburg is dit 22%.

Vervolanalyse leert dat er geen relatie is met de duur van de begeleiding. Het is niet zo dat bij de groep steunpunten met een hoog percentage MOB (Node 2) de ex-AMV's gemiddeld korter

(maar ook niet langer) in begeleiding zijn, dan bij de steunpunten met een lager percentage MOB. Blijkbaar spelen andere factoren hierbij een rol. We komen hier in hoofdstuk 7 uitgebreider op terug.

#### 6.2.4 Doormigratie

Een klein deel (n=10) van de ex-AMV's (1%) heeft als resultaat 'doormigratie'. Dit betreft ex-AMV's van wie de steunpunten hebben aangegeven dat zij naar een ander land dan het herkomstland zijn gemigreerd. We zien in het aandeel ex-AMV's dat is doorgemigreerd geen significante verschillen tussen de steunpunten.

Voorafgaand aan dit onderzoek werd verwacht dat eventuele Dublin-claimanten een aparte categorie 'uitstromers' zouden vormen. De Dublin-claim verwijst naar de Dublin-conventie uit 1990 en de Dublin-verordening uit 2003. Deze verdragen geven aan dat asielaanvragen van een asielzoeker in principe in één Europees land behandeld dienen te worden. Op basis van een Dublin-claim zou een ander land dus verantwoordelijk kunnen worden gesteld om opeenvolgende asielaanvragen van een ex-AMV te behandelen. In de looptijd van het Perspectief experiment is dat echter niet voorgekomen.

### 6.2.5 Overige uitkomsten

Onder de categorie 'Overig' vallen 35 ex-AMV's die niet in bovengenoemde categorieën passen maar wel zijn uitgestroomd bij de steunpunten. Deze categorie is verder uiteen te splitsen in ex-AMV's die zijn uitgestroomd omdat zij

- op een bepaald moment in een Vrijheidsbeperkende Locatie (VBL) zijn geplaatst. Als een ex-AMV na afwijzing van zijn/haar asielverzoek binnen 28 dagen nog niet is vertrokken uit Nederland, kan hij/zij worden overgeplaatst naar een VBL. Vreemdelingen in een VBL mogen het onderdakcentrum in en uit. Wel moeten zij in de gemeente blijven en zich elke dag melden bij het onderdakcentrum. Ondanks de afspraak dat ex-AMV's die aan Perspectief deelnemen niet in een VBL geplaatst zouden worden is dit negen keer gebeurd;
- in vreemdelingenbewaring of -detentie zijn geplaatst of een ongewenstverklaring (OVR) hebben gekregen<sup>20</sup>. Als er een risico is dat een vreemdeling van wie de uitzetting wordt voorbereid zich aan het toezicht onttrekt, kan hij in bewaring worden gesteld. Hij of zij kan het detentiecentrum, in tegenstelling tot de Vrijheidsbeperkende Locatie, niet verlaten (n=7);
- in een asielzoekerscentrum (AZC) of andere opvanglocatie verblijven, bijv. omdat ze een (hernieuwde) asielaanvraag hebben ingediend of omdat ze recht hebben op een RVA (n=10);
- bij een vriend(in), partner, familie of in een andere gemeente verblijven of opgevangen worden door een andere organisatie; deze ex-AMV's zijn dus weliswaar niet meer in begeleiding van een steunpunt, maar evenmin MOB. Ze zijn met bekende bestemming (MBB) vertrokken (n=9).

### 6.2.6 In begeleiding

Het merendeel van de ex-AMV's (65%, n=473) is zoals gezegd op het moment van meting<sup>21</sup> nog in begeleiding bij de steunpunten. Deze groep is divers. Het betreft zowel cliënten die reeds bezig zijn met terugkeer maar nog niet daadwerkelijk zijn teruggekeerd, alsook cliënten die nog wachten op een beschikking van de IND, op een beslissing van een rechtbank of op een uitkomst van een hoger beroep. Ook de ex-AMV's met een 'vastlopend dossier' (n=35, zie ook paragraaf 5.9) zijn allen nog in begeleiding van de steunpunten. Hoewel voor een deel van deze ex-AMV's met een vastlopend dossier in het verleden een Buiten Schuld procedure is gestart, is deze bij niemand van hen destijds gegrond verklaard. Zoals eerder geconstateerd legt een speciale werkgroep deze vastlopende dossiers voor aan de IND. Op dit moment is onduidelijk voor welk deel van de vastlopende dossiers (opnieuw) een Buiten Schuld procedure is gestart.

Uit de registratiegegevens (van DMB/IND) blijkt dat 18% (85 van de 473) van de ex-AMV's die nog in begeleiding zijn bij de steunpunten, in afwachting is van een beslissing op een aanvraag voor een verblijfsvergunning. De meerderheid (77%) heeft geen verblijfstitel (meer) en is evenmin in procedure daarvoor, van 5% van de ex-AMV's die nog in begeleiding zijn is dit onbekend.

#### *Type procedure*

De 85 ex-AMV's die nog in begeleiding zijn bij de steunpunten, en momenteel in procedure zijn voor een verblijfsvergunning, doen dit op verschillende gronden. Doorgaans zijn zij in procedure voor een

---

<sup>20</sup> in principe kunnen mensen met een OVR geen cliënt worden van Perspectief. Cliënten kunnen wel gedurende de begeleiding een OVR hebben gekregen.

<sup>21</sup> Van de registraties vanuit de steunpunten ligt de peildatum tussen 1 februari en 1 april. Bij de registratie van de DMB ligt de peildatum op 14 maart.

reguliere verblijfsvergunning (n=44, 52%) of een asielvergunning (n=33, 39%). De overige 8 ex-AMV's (9%) zijn in procedure voor voortgezet verblijf.

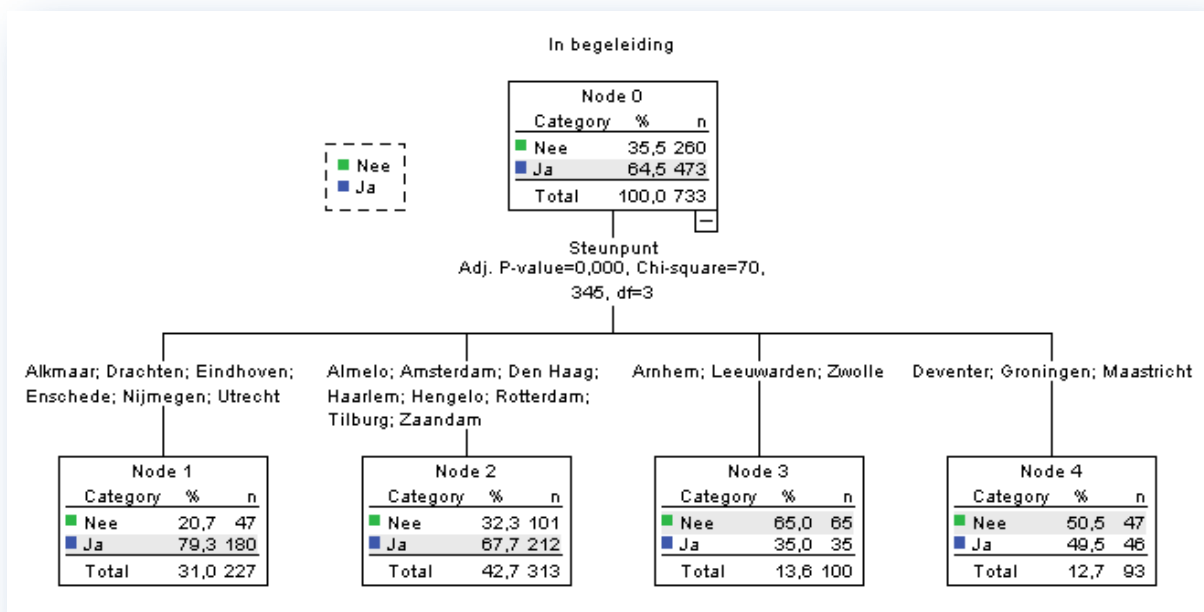
Tabel 24 In procedure voor een verblijfsvergunning (n=85)

In procedure	n	%
VW 2000 art. 8, onder f en h, in procedure voor vergunning (art. 14 VW)	44	52%
VW 2000 art. 8, onder f en h, in procedure voor vergunning (art. 28 VW)	33	39%
VW 2000 art. 8, onder g en h, in procedure voortgezet verblijf, ontijdig	2	2%
VW 2000 art. 8, onder g en h, in procedure voortgezet verblijf, tijdig	6	7%
<b>Totaal aantal 'in procedure'</b>	<b>85</b>	<b>100%</b>

### Verschillen tussen de steunpunten

Als het gaat om het percentage cliënten dat nog in begeleiding is van een steunpunt, zien we duidelijke verschillen tussen de steunpunten onderling. Bij zes steunpunten (Alkmaar, Drachten, Eindhoven, Enschede, Nijmegen en Utrecht) is gemiddeld bijna 80% van de cliënten nog in begeleiding; bij acht steunpunten (Almelo, Amsterdam, Den Haag, Haarlem, Hengelo, Rotterdam, Tilburg, Zaandam) is dit gemiddeld 68%. Bij de steunpunten in Deventer, Groningen en Maastricht ligt het gemiddelde percentage ex-AMV's dat nog in begeleiding is op 50%, terwijl bij de steunpunten in Arnhem, Leeuwarden en Zwolle het kleinste gedeelte ex-AMV's nog in begeleiding is, gemiddeld 35%.

Figuur 32 Decision Tree (CHAID): 'In begeleiding' per steunpunt



## 6.3 Resumé

Voor de steunpunten zijn het behalen van een verblijfsvergunning of het realiseren van terugkeer geen resultaten als zodanig, maar veel meer middelen ter voorkoming van vertrek met onbestemde

bestemming en om cliënten (ex-AMV's) een toekomst met perspectief te kunnen bieden, waarin bewustwording en eigen verantwoordelijkheid centraal staan.

Als het gaat om de daadwerkelijk behaalde resultaten, is te zien dat 65% van de ex-AMV's die bij de steunpunten geregistreerd staan, op het moment van meting nog in begeleiding van de steunpunten is. Dat wil zeggen dat er nog geen resultaat is geboekt in termen van terugkeer of een verblijfsvergunning, maar dat ze ook nog niet MOB zijn vertrokken. In totaal zijn 85 (18%) nog in afwachting van een beslissing op een aanvraag voor een verblijfsvergunning.

Van in totaal 260 ex-AMV's is in de looptijd van het experiment het begeleidingstraject om verschillende redenen beëindigd. 107 ex-AMV's (15%) hebben gedurende de looptijd van het experiment een verblijfsvergunning verkregen. 21 ex-AMV's (oftewel 3%) zijn teruggekeerd naar het land van herkomst. 87 ex-AMV's (12%) zijn MOB vertrokken. Eén procent (n=10) van de ex-AMV's is doorgemigreerd naar een ander land. Daarnaast zijn er nog 35 ex-AMV's die wel zijn uitgestroomd bij het steunpunt, maar waar het resultaat niet onder een van bovengenoemde categorieën valt.





## 7 Relatie tussen organisatievormen, werkwijze & kenmerken van ex-AMV's en de behaalde resultaten

In het onderhavige hoofdstuk worden de evaluatieve onderzoeksvragen beantwoord en is (i) gezien in welke mate en op welke wijze de resultaten van de Perspectief projecten gerelateerd zijn aan verschillen in organisatievorm of werkwijze van de steunpunten. Vervolgens is (ii) gezien in welke mate en op welke wijze de resultaten van de Perspectief-projecten gerelateerd zijn aan verschillen in de kenmerken van deelnemende ex-AMV's. De laatste stap in de analyses poogt antwoord te geven op de vraag (iii) welke onderdelen of elementen van de organisatie en werkwijze van de steunpunten het meest en minst bijdragen aan de resultaten (voor een subgroep cliënten).

De analyses zijn uitgevoerd op het bestand van de 733 ex-AMV's. Daarna zijn dezelfde analyses opnieuw uitgevoerd maar zijn de deelnemers 'nog in begeleiding', 'doorgemigreerd' en 'overig', buiten beschouwing gelaten. Deze tweede ronde analyses is alléén uitgevoerd op de ex-AMV's die zijn uitgestroomd bij het steunpunt en MOB zijn vertrokken, zijn teruggekeerd naar het land van herkomst of een verblijfsvergunning hebben verkregen (n=215<sup>22</sup>). Deze analyses leverden ten opzichte van de analyses op het totale bestand, geen aanvullende informatie: er werden zowel minder vaak als minder sterke verbanden aangetroffen tussen kenmerken van de steunpunten en de behaalde resultaten. In de onderstaande beschrijvingen zijn deze analyses derhalve buiten beschouwing gelaten.

### *Afhankelijke variabelen*

Er is gekozen om de analyses uit te voeren op vier mogelijke resultaten of uitkomsten van het Perspectief experiment: te weten (i) 'In begeleiding', (ii) 'MOB', (iii) 'Terugkeer' en (iv) 'Verblijfsvergunning'. De resultaten 'Doormigratie' en 'Overig' zijn met andere woorden niet als afzonderlijke afhankelijke variabelen in de analyses meegenomen.

### *Onafhankelijke variabelen*

In totaal zijn er drie hoofdsets van onafhankelijke variabelen onderscheiden: (i) organisatievorm en (ii) werkwijze van de steunpunten en (iii) kenmerken van ex-AMV's. Elk van deze sets is opgebouwd uit een aantal subsets van onafhankelijke variabelen, zoals weergegeven in Tabel 25. De gebruikte variabelen in de verschillende subsets zijn in bijlagen 14 t/m 17 terug te vinden.

**Tabel 25 Sets en subsets van variabelen**

Set	Subset	Totaal aantal variabelen
Organisatievorm	Organisatie algemeen	9
	Samenwerking gemeente	6
	Samenwerking IND	5
Werkwijze	Samenwerking DT&V	6
	Aanpak & werkwijze	11
	Contracten & trajecten	6
Kenmerken ex-AMV's	Huiskamer	6
	Demografie	10
	Asielachtergrond & procedures	15
Totaal		<b>74</b>

<sup>22</sup> De resultaat categorieën doormigratie en 'overig' zijn hierbij niet meegenomen.

Bij al deze 74 onafhankelijke variabelen is allereerst afzonderlijk bekeken of deze een samenhang laten zien met de behaalde resultaten. De uitkomsten van deze analyses zijn in de tabellen in bijlage 14, 15, 16 en 17 terug te vinden. Daarna is per subset gekeken welke variabele(n) de sterkste samenhang laten zien met de resultaten, en zo ja of die samenhang betekenisvol is en geduid kan worden. Vervolgens zijn de subsets rond organisatievorm en werkwijze samengevoegd en is wederom bekeken welke variabelen de sterkste samenhang vertonen met de behaalde resultaten. Tot slot zijn ook - uit de set met onafhankelijke variabelen die betrekking hebben op de kenmerken van ex-AMV's (demografie en asielachtergrond) - de variabelen bepaald die de sterkste samenhang met de resultaten laten zien.

In alle onderstaande paragrafen worden uitsluitend die kenmerken van de steunpunten of de ex-AMV's beschreven die in de analyses een (significante) samenhang laten zien met de resultaten van de Perspectief-projecten. Dat wil zeggen dat de kenmerken die niet worden genoemd, geen samenhang of een minder sterke samenhang laten zien met de resultaten. De uitkomsten van de CHAID analyses zijn als bijlage opgenomen. De bijlage is op dezelfde manier opgebouwd als onderstaande paragrafen.

## 7.1 Verblijfsvergunning

Als we kijken naar het resultaat 'verblijfsvergunning' vinden we geen significante verschillen tussen de afzonderlijke steunpunten. Gemiddeld ligt het percentage dat een verblijfsvergunning krijgt op 15%.

### 7.1.1 Organisatie

Van de variabelen behorende tot de cluster 'organisatie' laat 'het aantal vrijwilligers en stagiaires dat bij een steunpunt werkt' de sterkste samenhang zien met het aandeel ex-AMV's met een verblijfsvergunning. Deze relatie is echter niet lineair en is derhalve moeilijk te duiden. Het hoogste percentage met een verblijfsvergunning (32%) zien we bij de steunpunten waar 6 vrijwilligers werken. Als er minder of meer dan 6 vrijwilligers werken ligt het aandeel deelnemers met een verblijfsvergunning aanzienlijk lager (op respectievelijk 13% en 7%). Deze samenhang kan echter niet goed worden geduid. Waarschijnlijk zijn er andere factoren die hierbij een rol spelen. Zoals we nog zullen zien zijn er andere kenmerken van de steunpunten die een sterkere samenhang laten zien met het resultaat 'verblijfsvergunning'.

### 7.1.2 Samenwerking

In de cluster 'samenwerking' zijn geen betekenisvolle relaties gevonden met de uitkomst 'verblijfsvergunning'.

### 7.1.3 Werkwijze

De duur van het verblijf in Perspectief blijkt een sterke samenhang te vertonen met het verkrijgen van een verblijfsvergunning. De gevonden samenhang is echter niet lineair. Het grootste aandeel ex-AMV's met een verblijfsvergunning (37%) treffen we aan bij de groep die korter dan een half jaar in begeleiding is geweest. Van de deelnemers die tussen een half jaar en 1½ jaar in begeleiding zijn geweest ligt het aandeel dat een verblijfsvergunning krijgt een stuk lager, rond de 10%. Pas als ex-AMV's langer dan anderhalf jaar in begeleiding zijn geweest zien we dat het aandeel dat een verblijfsvergunning krijgt weer toeneemt (22%). Dit duidt erop dat ex-AMV's ofwel relatief snel -

binnen een half jaar - een verblijfsvergunning krijgen, ofwel langer moeten wachten en pas na 1½ jaar tot 3½ jaar begeleiding een verblijfsvergunning verkrijgen.

Een subgroep die wordt onderscheiden wordt gevormd door de ex-AMV's die tussen anderhalf en drie en een half jaar bij Perspectief verblijven maar bij wie het leefgeld niet door het steunpunt wordt verstrekt. Ook daar zien we een relatief groot aandeel met een verblijfsvergunning (36%). Het kleinste aandeel met een verblijfsvergunning zien we bij ex-AMV's die tussen een half jaar en een jaar bij een steunpunt in begeleiding zijn (geweest) en bij wie het leefgeld door een steunpunt-medewerker wordt verstrekt, 3% van deze groep heeft een verblijfsvergunning.

#### 7.1.4 Contracten en trajecten

Bij het al dan niet verkrijgen van een verblijfsvergunning is het ingezette traject de variabele die de sterkste samenhang vertoont in de cluster 'contracten en trajecten'. Als het ingezette begeleidingstraject is gericht op het verkrijgen van een verblijfsvergunning (of doormigratie) blijkt 23% van de deelnemers hierin geslaagd. Als het traject op terugkeer of 'tweesporen' is ingezet, heeft slechts 1 ex-AMV (0,4%) alsnog een verblijfsvergunning gekregen. Dit is opmerkelijk omdat over het algemeen meestal pas op het traject 'terugkeer' wordt ingezet als een verblijfsvergunning niet meer haalbaar is. Als het ingezette traject gericht is op 'Verblijfsvergunning' of 'Doormigratie' – en het steunpunt tevens een (weliswaar flexibele) deadline stelt voor het traject, dan zien we dat het aandeel ex-AMV's met een verblijfsvergunning het grootst is (41%).

#### 7.1.5 Huiskamer

Bij de cluster 'huiskamer' zien we het grootste percentage met een verblijfsvergunning bij steunpunten waar de huiskamer is gericht op ex-AMV's én statushouders. Opvallend genoeg is het aandeel ex-AMV's groter als de huiskamer op een andere locatie dan het kantoor is, dan wanneer de huiskamer op dezelfde locatie is, terwijl het tegenovergestelde te verwachten zou zijn.

#### 7.1.6 Demografie

Onder de demografische kenmerken van de ex-AMV's is sekse de belangrijkste determinant: vrouwen verkrijgen significant vaker (24% versus 11%) dan mannen een verblijfsvergunning. Het aandeel verblijfsvergunning voor mannen die voor 15 juli 2008 zijn ingestroomd is overigens even groot als voor vrouwen. Bij mannen die tussen medio 2008 en begin 2010 zijn ingestroomd en bij wie geen psychiatrische diagnose is vastgesteld, is het aandeel met een verblijfsvergunning laag (7%). Bij mannen die na januari 2010 zijn ingestroomd zien we het laagste percentage verblijfsvergunning, vermoedelijk omdat de tijd te kort was om resultaten te behalen.

#### 7.1.7 Asielachtergrond

Als het gaat om kenmerken die te maken hebben met de asielachtergrond blijkt het totaal aantal reguliere aanvragen de sterkste samenhang te vertonen met het al dan niet verkrijgen van een verblijfsvergunning. Het grootste aandeel ex-AMV's met een verblijfsvergunning, namelijk 31%, vinden we bij deelnemers die drie of meer reguliere aanvragen hebben gedaan, en nooit een vrijheidsbeperkende maatregelen kregen opgelegd. Ter vergelijking, van de deelnemers die eveneens meer dan drie reguliere aanvragen hebben gedaan maar bij wie wel een VBM is opgelegd, heeft 12% een verblijfsvergunning gekregen. De laagste percentages (tussen 1 en 7%) zien we bij ex-AMV's die twee of minder aanvragen 'regulier' hebben gedaan en bij wie de leeftijd ten tijde van het eerste asielgehoor 16 jaar of jonger was. De relatie met de leeftijd van het eerste asielgehoor is moeilijk te duiden en kan 'toevallig' zijn.

### 7.1.8 Totaal: kenmerken steunpunten (organisatie en werkwijze)

Ten slotte, als we alle kenmerken van de steunpunten (dus zowel betreffende werkwijze als organisatievorm) tegelijkertijd analyseren, dan is 'het ingezette begeleidingstraject' de belangrijkste voorspeller voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning. Als het traject is ingezet op een verblijfsvergunning blijkt 23% deze ook te hebben verkregen. Als het traject daar niet op is gericht ligt dit aandeel op minder dan 1%.

Bij de groep ex-AMV's bij wie een traject is ingezet op een verblijfsvergunning worden twee subgroepen onderscheiden op basis van de aard van de samenwerking van gemeenten met de DT&V. Het aandeel ex-AMV's met een verblijfsvergunning is het grootst bij de subgroep ex-AMV's waarbij de samenwerking tussen de gemeente en DT&V incidenteel is (41% verblijfsvergunning). Als de samenwerking op case niveau plaats vindt of als er geen samenwerking tussen gemeente en DT&V is ligt het percentage verblijfsvergunning op 18%. Deze samenhang is echter moeilijk te duiden en is, zoals we later in dit hoofdstuk zullen zien, waarschijnlijk niet causaal van aard.

### 7.1.9 Totaal: kenmerken ex-AMV's (demografie en asielachtergrond)

Als we de kenmerken van de ex-AMV's en hun asielachtergrond in CHAID analyseren, dan zien we dat het aantal reguliere aanvragen de sterkste samenhang vertoont met het percentage ex-AMV's dat een verblijfsvergunning heeft verkregen. Van de ex-AMV's die drie keer of vaker een reguliere verblijfsvergunning heeft aangevraagd heeft 24% daadwerkelijk een verblijfsvergunning gekregen. Van de AMV's die minder dan drie keer een reguliere aanvraag hebben gedaan heeft 7% een verblijfsvergunning gekregen.

In de analyses worden een aantal subgroepen onderscheiden op grond van factoren als 'de leeftijd ten tijde van het eerste asielgehoor' en 'ooit een VBM ondergaan' en 'seks'. Zo zien we een hoog percentage ex-AMV's dat een verblijfsvergunning heeft gekregen bij de groep die drie of meer reguliere aanvragen heeft gedaan maar nooit een VBM heeft gekregen, 31%. Ter vergelijking, van de groep die eveneens meer dan drie reguliere aanvragen heeft gedaan maar wel ooit een VBM heeft gekregen heeft 13% een verblijfsvergunning gekregen. Het hoogste aandeel met een verblijfsvergunning (41%) zien we bij de groep vrouwen die meer dan drie aanvragen heeft gedaan en nooit een VBM heeft gekregen. Voor de groep mannen (die meer dan drie aanvragen heeft gedaan en nooit een VBM heeft gekregen) ligt dit op 26%.

De laagste percentages verblijfsvergunningen (7%) zien we zoals gezegd bij de groep die twee of minder reguliere aanvragen heeft gedaan. Ook hier worden in de analyses nog een aantal subgroepen onderscheiden, in dit geval op basis van de leeftijd van het eerste asielgehoor. Van de subgroep ex-AMV's die ten tijde van het eerste asielgehoor 15 of 16 was heeft 1% een verblijfsvergunning gekregen. Bij de subgroep die jonger dan 15 was bij het eerste asielgehoor ligt dit op 7%, bij de subgroep die ouder was dan 16 jaar ligt dit op 14%. Deze gegevens zijn moeilijk te duiden en blijken in de vervolganalyses evenmin van doorslaggevende betekenis.

## 7.2 Terugkeer

Voor wat betreft het percentage terugkeer zijn geen significante verschillen gevonden tussen de afzonderlijke steunpunten. Gemiddeld ligt het percentage terugkeer op 3%.

### 7.2.1 Organisatie

Als we kijken naar de organisatievorm van de steunpunten, zien we dat er kleine (doch significante) verschillen bestaan met het al dan niet hebben van juridisch medewerkers op het steunpunt zelf. Het percentage dat is teruggekeerd is groter (5%) wanneer er geen juristen op het steunpunt werken, dan wanneer er wel juristen op het steunpunt werkzaam zijn (2% terugkeer). Dit is mogelijk te verklaren doordat juristen meer tijd besteden aan de juridische mogelijkheden voor verblijf in Nederland, waardoor er pas later gewerkt kan worden aan terugkeer, of dat dit niet nodig is.

### 7.2.2 Samenwerking

De aard van de samenwerking met gemeente, DT&V en IND levert geen significante verschillen op als het gaat om het aandeel teruggekeerde ex-AMV's.

### 7.2.3 Werkwijze

In de cluster werkwijze komt vooral de duur van de begeleiding in Perspectief naar voren als belangrijkste voorspeller voor het al dan niet terugkeren van ex-AMV's. Het lijkt dat als ex-AMV's terugkeren, zij dit vooral doen in het eerste half jaar waarin ze onder begeleiding staan van een steunpunt. Het is mogelijk dat het hier minder gecompliceerde gevallen betreft: bijvoorbeeld ex-AMV's bij wie al duidelijk was dat een legaal verblijf in Nederland geen optie was. Daarnaast speelt ook het verschil van inzicht over de werkwijze van steunpunten, tussen gemeente en steunpunt, een rol. Het blijkt dat als gemeenten en steunpunt qua aanpak en werkwijze geen verschil van inzicht hebben het percentage terugkeer op 1% ligt, terwijl bij de steunpunten waarin wel een verschil van inzicht hierover bestaat het percentage terugkeer op 4% ligt. Alhoewel hier een significante relatie bestaat is deze relatie met het percentage teruggekeerde ex-AMV's niet te duiden.

### 7.2.4 Contracten en trajecten

De enige variabele die samenhang vertoont met het al dan niet terugkeren van de ex-AMV's in de cluster 'Contracten' is 'het ingezette traject'. Als het traject niet op terugkeer of 'tweesporen' (waaronder terugkeer ook valt) is ingezet, zien we dat slechts 1 van de 476 ex-AMV's is teruggekeerd. Waar het traject wel is ingezet op terugkeer zijn 20 van de 257 ex-AMV's teruggekeerd (8%). Als het traject niet op terugkeer wordt ingezet keren ex-AMV's dan ook niet terug naar het land van herkomst. Dit verband is niet moeilijk te verklaren: een steunpunt zal in de meeste gevallen pas inzetten op een terugkeer-traject als de juridische mogelijkheden voor een verblijf in Nederland zijn uitgeput en de ex-AMV hier op voorbereid is.

### 7.2.5 Huiskamer

De variabelen in de cluster 'huiskamer' spelen geen rol als het gaat om terugkeer.

### 7.2.6 Demografie

Van alle demografische kenmerken van de ex-AMV's blijkt het al dan niet hebben van een psychiatrische diagnose de enige variabele te zijn die een samenhang vertoont met terugkeer naar het land van herkomst. Van de deelnemende ex-AMV's bij wie een psychiatrische diagnose is geconstateerd is niemand teruggekeerd naar hun land van herkomst. Bij de andere ex-AMV's is dit 4%. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat ex-AMV's met een psychiatrische diagnose streven naar

een verblijfsvergunning op medische gronden. Ook eerder onderzoek wees op het verband tussen gezondheid en terugkeer. Volgens Leerkes, Galloway en Kromhout (2010, p.75) werkt een slechte psychische of somatische gezondheid belemmerend op de terugkeerintentie.

### 7.2.7 Asielachtergrond

Bij de variabelen in de cluster 'asielachtergrond' zien we opvallend genoeg dat het al dan niet in beroep gaan bij de Vreemdelingenkamer een significante samenhang vertoont met terugkeer. Ex-AMV's die in elk geval 1 keer in beroep zijn gegaan, zijn vaker teruggekeerd (7%) dan ex-AMV's die nooit in beroep zijn gegaan (2%). De groep ex-AMV's die nooit bij de VK in beroep is gegaan kan worden opgesplitst in twee subgroepen op basis van de variabele vrijheidsbeperkende maatregelen (VBM). De subgroep die na instroom bij het steunpunt voor het eerste met vrijheidsbeperkende maatregelen te maken heeft gehad, is daarbij het minst vaak teruggekeerd (1%). Voor de andere subgroep van ex-AMV's die voor instroom bij Perspectief een VBM kregen ligt het percentage terugkeer op 5%.

### 7.2.8 Totaal: kenmerken steunpunten (organisatie en werkwijze)

Als we ten slotte de samenhang tussen alle kenmerken betreffende de organisatievorm en werkwijze van de steunpunten en het al dan niet terugkeren analyseren, dan blijkt het ingezette traject de belangrijkste voorspeller voor de terugkeer van ex-AMV's naar het land van herkomst. Dit valt goed te verklaren doordat steunpunten pas inzetten op een terugkeer-traject als duidelijk wordt dat de juridische mogelijkheden voor een verblijf in Nederland uitgeput zijn, en dat terugkeer (althans voor de steunpunt-medewerkers) het 'beste' toekomstperspectief voor de ex-AMV biedt. Daarnaast geven de steunpunten aan dat het omschakelen van de *focus* van ex-AMV's van verblijf in Nederland naar terugkeer een tijdrovend en langdurig proces, en men het traject 'terugkeer' dan ook pas inzet als men inschat dat hun cliënten hier klaar voor zijn. Het grootste aandeel ex-AMV's dat terugkeert zien we bij overigens bij de groep waarbij het traject is ingezet op terugkeer en de caseload (voor de vaste medewerkers) groter dan achttien is. Voor steunpunten waar de caseload kleiner is en waar men van een trajectplan gebruik maakt, is het aandeel terugkeer daarentegen weer erg laag (1%).

### 7.2.9 Totaal: kenmerken ex-AMV's (demografie en asielachtergrond)

Als we alle kenmerken die van ex-AMV's relateren aan terugkeer, dan blijft het hebben van een psychiatrische diagnose de belangrijkste (en tevens enige) voorspeller: geen enkele ex-AMV bij wie een psychiatrische diagnose is vastgesteld is teruggekeerd naar het land van herkomst. Bij de overige ex-AMV's, bij wie ofwel geen psychiatrische diagnose is gesteld of waarbij het niet bekend is, is het percentage dat is teruggekeerd 4%.

### 7.3 MOB

Deze paragraaf beginnen we wederom met een overzicht van de resultaten per steunpunt, als het gaat om ex-AMV's die MOB zijn vertrokken. Daarna worden de percentages van deze resultaten gegroepeerd met behulp van CHAID. Hierdoor ontstaan twee groepen steunpunten met significant hogere en lagere percentages ex-AMV's die MOB zijn vertrokken zoals te zien in Tabel 26.

Tabel 26 Percentages MOB per steunpunt

Steunpunt	Percentage MOB per steunpunt	Aantal ex-AMV's per steunpunt	CHAID: gemiddelde percentage MOB
Almelo	0%	3	Gemiddeld 6%
Zaandam	0%	10	
Haarlem	3%	29	
Enschede	4%	28	
Amsterdam	5%	84	
Groningen	6%	51	
Drachten	7%	28	
Utrecht	7%	95	
Hengelo	8%	13	
Nijmegen	8%	26	
Eindhoven	8%	38	
Alkmaar	8%	12	
Zwolle	8%	24	
Deventer	9%	22	
Rotterdam	15%	52	
Tilburg	16%	43	
Arnhem	19%	54	
Den Haag	20%	79	
Maastricht	30%	20	
Leeuwarden	50%	22	
<b>Totaal</b>	<b>12%</b>	<b>733</b>	

#### 7.3.1 Organisatie

In de cluster 'organisatie' zien we dat naarmate er meer vaste medewerkers op het steunpunt werken, er een lager aandeel ex-AMV's is dat MOB vertrekt (7%). Bij steunpunten waar twee of minder vaste medewerkers werkzaam zijn en waar men zowel gebruik maakt van eigen juristen als van externe juridische bijstand, is het percentage MOB het hoogst: 27%. Alhoewel het al dan niet gebruiken van interne of externe juristen niet makkelijk te begrijpen is, lijkt het voor de hand te liggen dat meer vaste en ervaren medewerkers ervoor kunnen zorgen dat de ex-AMV's in beeld blijven bij het steunpunt en dus minder MOB vertrekken.



### 7.3.2 Samenwerking

Waar het de variabelen in de cluster 'samenwerking' betreft, valt op dat wanneer de communicatie tussen steunpunt en gemeente als (zeer) slecht wordt beoordeeld, het grootste gedeelte ex-AMV's MOB vertrekt (27%). Het laagste aandeel MOB zien we waar de communicatie redelijk tot (zeer) goed wordt beoordeeld en waar de contactpersoon van DT&V deelneemt aan een Lokaal Terugkeeroverleg (6%). Deze resultaten zijn niet eenduidig uit te leggen.

### 7.3.3 Werkwijze

De belangrijkste voorspeller voor MOB in de cluster 'werkwijze' is de duur van de begeleiding in Perspectief. Te zien valt dat ex-AMV's die MOB vertrekken dit vooral doen binnen een half jaar nadat ze onder begeleiding zijn van een Perspectief steunpunt (36% MOB). Bij steunpunten die na 1 oktober 2006 van start zijn gegaan en waar ex-AMV's langer dan anderhalf jaar in begeleiding zijn, is het aandeel MOB ook relatief hoog (21%). Bij steunpunten die op of voor 1 oktober 2006 zijn begonnen (oftewel Utrecht, Nijmegen, Groningen en Eindhoven) is het percentage MOB juist relatief laag: 7%. Bij de overige ex-AMV's die tussen een half jaar en anderhalf jaar in begeleiding zijn van een steunpunt vertrekken relatief weinig MOB (tussen 1 en 10%). Deze relatie tussen MOB en de startdatum van de steunpunten is moeilijk te duiden. Mogelijk dat andere kenmerken van steunpunten hier verantwoordelijk voor gehouden moeten worden.

### 7.3.4 Contracten en trajecten

'Het ingezette traject' is in de subset 'contracten en trajecten' de variabele die de sterkste samenhang vertoont met het al dan niet MOB vertrekken. Wanneer het begeleidingstraject is ingezet op een verblijfsvergunning (of tweesporen) is het aandeel ex-AMV's dat MOB vertrekt het kleinst (6%). Voor deze groep liggen de redenen om niet MOB te vertrekken voor de hand; er is in de meeste gevallen sprake van een lopende procedure en dat motiveert de ex-AMV om regelmatig contact met het steunpunt te onderhouden. Wanneer het traject - in overleg tussen steunpunt en ex-AMV - is ingezet op terugkeer, doormigratie of anders, dan is het aandeel ex-AMV's dat met onbekende bestemming het grootst, te weten 22%.

### 7.3.5 Huiskamer

In de cluster 'huiskamer' zien we een significante relatie tussen de openingsduur van de huiskamer en het MOB vertrekken. Het laagste percentage (8%) ex-AMV's dat MOB vertrekt, zien we bij steunpunten die een huiskamer hebben die vier of meer dagdelen per week open is. Steunpunten die een huiskamer op een andere locatie hebben en die tevens drie of minder dagdelen per week open is, hebben een vrij groot aandeel ex-AMV's dat MOB is vertrokken: 28%. De conclusie is dat een huiskamer die vaak geopend is en die op dezelfde locatie als het steunpunt is gevestigd, de kans verkleint dat ex-AMV's MOB vertrekken.

### 7.3.6 Demografie

Bij ex-AMV's bij wie een psychiatrische diagnose is gesteld, zien we het kleinste aandeel dat MOB vertrekt (6%). Bij ex-AMV's bij wie geen psychiatrische aandoening is geconstateerd is dit 11%. Steunpunten slagen er enerzijds blijkbaar in om ex-AMV's met (bekende) psychiatrische problematiek bij zich te houden, anderzijds kunnen ex-AMV's met een psychiatrische diagnose minder geneigd zijn om met onbekende bestemming te vertrekken. Opvallend is echter dat bij ex-AMV's bij wie niet bekend is of er een psychiatrische diagnose is gesteld, het aandeel MOB 21% is. Het zou kunnen dat deze jongeren reeds MOB zijn vertrokken voor hun achtergrond in kaart kon

worden gebracht door het steunpunt. Als we kijken naar de duur van het verblijf of het aantal cliëntcontacten zien we echter geen verschillen met de andere groepen. Kortom, oorzaak en gevolg worden hier niet duidelijk.

### 7.3.7 Asielachtergrond

Als we de variabelen in de cluster 'Asielachtergrond' bekijken, valt op dat het aantal keren dat men in beroep is gegaan (Asiel en Regulier), de sterkste samenhang vertoont met het al dan niet MOB vertrekken. Het blijkt dat ex-AMV's die meer dan 2 keer beroep hebben aangetekend tegen een beslissing minder vaak MOB vertrekken dan deelnemers die 2 keer of minder beroep AR hebben aangetekend (respectievelijk 8% en 14% MOB). Het is echter moeilijk te duiden waarom dit het geval is. Mogelijk hebben ex-AMV's die vaak beroep hebben aangetekend het idee dat ze een sterke zaak hebben en voldoende (juridische) steun voor dit idee hebben gevonden.

### 7.3.8 Totaal: kenmerken steunpunten (organisatie en werkwijze)

Als we ten slotte de samenhang tussen alle variabelen die te maken hebben met de kenmerken van de steunpunten, relateren aan het al dan niet MOB vertrekken van de ex-AMV's, dan blijft de duur van het verblijf bij het steunpunt de belangrijkste voorspeller. Blijkbaar vertrekken ex-AMV's vooral MOB binnen de eerste maanden waarin ze onder begeleiding van een Perspectief steunpunt zijn. Het is mogelijk dat ze zich voor deze periode nog niet hebben gewijd aan een traject tot verblijfsvergunning, of dat hen duidelijk wordt dat het steunpunt geen plek is waar ze alleen leefgeld kunnen komen ophalen. Een groep waar ook veel MOB voorkomt is bij ex-AMV's die langer dan anderhalf jaar in begeleiding zijn en waar bij de communicatie met de gemeente als (zeer) slecht wordt ervaren (27% MOB). Bij steunpunten waar de communicatie met de gemeente redelijk tot goed is en waar het aantal contacten met de ex-AMV's vaker dan eens keer per twee weken is, zien we een laag aandeel MOB (2%). Ook bij ex-AMV's die tussen een half en anderhalf jaar bij begeleiding zijn van een steunpunt en die na medio 2010 zijn ingestroomd, is het percentage MOB laag is (tussen 1 en 10%).

### 7.3.9 Totaal: kenmerken ex-AMV's (demografie en asielachtergrond)

Als we alle kenmerken van ex-AMV's samen in een CHAID analyseren, zien we dat het al dan niet hebben van een psychiatrische diagnose de sterkste samenhang laat zien met MOB vertrekken. Bij ex-AMV's bij wie een psychiatrische aandoening is gediagnosticeerd zien we het laagste percentage dat MOB vertrekt (6%), terwijl dit aandeel bijna twee keer zo groot is bij ex-AMV's bij wie geen psychiatrische diagnose is gesteld (11%). Overigens zien we het grootste aandeel MOB bij de categorie ex-AMV's bij wie niet bekend is of er een psychiatrische diagnose is gesteld. Dit zou verklaard kunnen worden door andere kenmerken van de werkwijze van een steunpunt, bijvoorbeeld doordat er weinig contact is geweest met de cliënten, of doordat psychiatrische diagnoses niet herkend zijn vanwege een gebrek aan medische achtergrond. Dit blijft evenwel speculatie.

## 7.4 In begeleiding

We beginnen deze paragraaf met een overzicht waarin per steunpunt is aangegeven welk percentage 'in begeleiding' is. Daarna zijn de percentages gegroepeerd met behulp van CHAID waardoor groepen steunpunten worden onderscheiden met hoge dan wel lage percentages ex-AMV's die in begeleiding zijn, zoals te zien is in Tabel 27.

Tabel 27 Percentages in begeleiding per steunpunt

Steunpunt	In begeleiding		Aantal ex-AMV's per steunpunt N	Gemiddelde percentage in begeleiding %
	Nee	Ja		
Enschede	11%	89%	28	Gemiddeld 79%
Drachten	18%	82%	28	
Utrecht	22%	78%	95	
Nijmegen	23%	77%	26	
Eindhoven	24%	76%	38	
Alkmaar	25%	75%	12	
Amsterdam	27%	73%	84	Gemiddeld 68%
Zaandam	30%	70%	10	
Hengelo	31%	69%	13	
Rotterdam	31%	69%	52	
Den Haag	33%	67%	79	
Almelo	33%	67%	3	
Tilburg	37%	62%	43	
Haarlem	41%	59%	29	
Groningen	49%	51%	51	Gemiddeld 50%
Deventer	50%	50%	22	
Maastricht	55%	45%	20	
Zwolle	63%	38%	24	Gemiddeld 35%
Arnhem	65%	35%	54	
Leeuwarden	68%	32%	22	
Totaal	35,5%	64,5%	733	

Zoals we ook in hoofdstuk 6 al zagen worden de steunpunten in de CHAID analyses in vier groepen onderscheiden, waarbij het aandeel ex-AMV's dat in begeleiding is significant van elkaar verschilt. Zo zagen we dat bij de steunpunten in Leeuwarden, Arnhem en Zwolle het laagste aandeel nog in begeleiding is: 35%. In Deventer, Groningen en Maastricht is de helft nog in begeleiding. Bij de andere groepen steunpunten is het merendeel nog in begeleiding, te weten een groep waarbij gemiddeld 68% in begeleiding is een groep steunpunten waarbij dit aandeel op gemiddeld 79% ligt.

In de analyses zijn we in wezen op zoek naar de gemeenschappelijke kenmerken van elk van de vier onderscheiden groepen steunpunten. In de analyses zijn daartoe steeds alle variabelen uit een subset gezamenlijk in CHAID model opgenomen waardoor per subset is bepaald welke factoren de sterkste samenhang met de uitkomsten van het experiment laten zien. Vervolgens zijn alle variabelen

uit de subsets organisatie en werkwijze in CHAID geanalyseerd en zijn de factoren bepaald die de sterkste samenhang laten zien met het percentage ex-AMV's dat (nog) in begeleiding is.

#### 7.4.1 Organisatievormen

Als we kijken naar de samenhang tussen de organisatievorm van de steunpunten en het percentage 'in begeleiding', zien we dat de caseload voor zowel vaste (betaalde) medewerkers als vrijwilligers de sterkste samenhang vertoont met het percentage ex-AMV's dat nog in begeleiding is. Alhoewel die relatie significant is, is het beeld niet eenduidig. Zo zien we het grootste aandeel ex-AMV's dat nog in begeleiding terug bij de steunpunten waarbij de caseload van de medewerkers groter is dan 2,7 deelnemers (per medewerker). Dit duidt erop dat de steunpunten met een hoge caseload wellicht te weinig begeleidingstijd beschikbaar hebben om deelnemers te laten uitstromen.

Het is echter niet zo dat als de caseload kleiner wordt, het aandeel ex-AMV's dat in begeleiding is ook kleiner wordt. Dit lijkt er op te duiden dat het percentage dat in begeleiding is geen causale samenhang vertoont met de caseload van de medewerkers, maar dat vermoedelijk andere kenmerken van steunpunten hier verantwoordelijk voor gehouden moeten worden. We komen hier later in dit hoofdstuk op terug.

#### 7.4.2 Samenwerking

Als we kijken naar de relatie tussen de samenwerkingsverbanden tussen de steunpunten en gemeente, IND en DT&V, dan zien we dat de aard van de samenwerking met de IND de belangrijkste voorspellende variabele is. Steunpunten die zowel met de algemene medewerkers van de IND als met de speciaal voor het experiment aangestelde contactpersonen samenwerken, hebben een hoger aandeel in begeleiding (76%). Steunpunten die knelpunten ervaren in de samenwerking met IND hebben een significant lager percentage in begeleiding. Het laagste percentage in begeleiding zien we ten slotte bij steunpunten die geen knelpunten ervaren met DT&V.

Als men knelpunten ervaart, dan is het percentage in begeleiding significant hoger dan bij steunpunten die geen knelpunten ervaren. Dit duidt er op dat knelpunten in de samenwerking de uitstroom en het behalen van resultaten als terugkeer of verblijf kunnen belemmeren.

#### 7.4.3 Werkwijze

Als de variabelen uit de subset 'werkwijze' worden geanalyseerd blijkt de duur van de begeleiding bij Perspectief de belangrijkste voorspeller te zijn voor het percentage ex-AMV's dat in begeleiding is. Het CHAID model onderscheidt diverse groepen waarbij het percentage dat (nog) in begeleiding is sterk wisselt.

##### *Korter dan een half jaar in begeleiding (n=70)*

Een opvallende groep vormt de groep ex-AMV's die korter dan een half jaar in begeleiding is (geweest) bij Perspectief. Bij deze groep (n=70) zien we zoals verwacht een klein deel (6%) dat nog steeds in begeleiding is. Uitgaande van de peildatum van 14 maart 2011 kunnen dit per definitie alleen ex-AMV's zijn die na 14 september 2010 zijn ingestroomd bij Perspectief. De grote meerderheid van deze groep (94%) betreft met andere woorden ex-AMV's die binnen een half jaar zijn uitgestroomd bij Perspectief (en dus voor 14 september 2010 zijn ingestroomd). Zoals we hebben gezien is een relatief groot deel (36%) van deze groep met onbekende bestemming vertrokken, maar heeft ook een relatief groot deel een verblijfsvergunning verkregen, en is bovendien een relatief groot deel teruggekeerd naar het land van herkomst (9%). Deze groep ex-AMV's die korter dan een

half jaar in begeleiding is geweest zou met andere woorden een groep ex-AMV's kunnen betreffen bij wie op korte termijn een resultaat als verblijf of terugkeer is gerealiseerd maar anderszins ook een groep die geen heil vindt bij de steunpunten en MOB vertrekt.

#### *Tussen een half jaar en anderhalf jaar in begeleiding (n=225 + n=144 + n=91)*

Het CHAID model onderscheidt daarnaast drie subgroepen ex-AMV's die tussen een half jaar en anderhalf jaar in begeleiding zijn (geweest) bij het steunpunt. Bij deze drie onderscheiden groepen zien we dat het merendeel nog steeds in begeleiding is en dat dit aandeel bovendien toeneemt naarmate men langer in begeleiding is (respectievelijk 69%, 82% en 93%) .

#### *Tussen anderhalf en 3½ jaar in begeleiding (n=130)*

We zien dat het aandeel dat in begeleiding is afneemt als deelnemers langer dan 1½ jaar in begeleiding zijn. Een groep ex-AMV's die wordt onderscheiden is de groep die tussen 1½ jaar en 3½ jaar in begeleiding is of is geweest. Bij deze groep zien we dat 48% nog in begeleiding is (en dat meer dan de helft van deze groep is uitgestroomd). Ook hier zagen we dat een relatief groot deel (16%) MOB vertrekt maar eveneens een belangrijk deel een verblijfsvergunning heeft gekregen (22%).

#### *Langer dan 3½ jaar in begeleiding (n=73)*

Tot slot onderscheidt het CHAID model een groep ex-AMV's die langer dan 3½ jaar in begeleiding is (geweest). Ten opzichte van de vorige groep zien we hier juist weer een groter deel (67%) dat nog steeds in begeleiding is. We zouden hieruit kunnen concluderen dat dit een moeilijker groep is bij wie in steeds mindere mate nog sprake is van uitstroom uit het experiment.

We zien daarnaast een aantal verschillen in de hierboven beschreven groepen die gerelateerd zijn aan de startdatum van de steunpunten Perspectief. Bij de steunpunten die na 1 juni 2007 zijn gestart, zien we in die gevallen een hoger percentage ex-AMV's die nog in begeleiding zijn, namelijk 91% (t.o.v. 65% die voor 1 juni 2007 zijn gestart). Bij de groep die tussen 1½ en 3½ jaar bij de steunpunten in begeleiding is zien we eveneens twee subgroepen. Bij de groep ex-AMV's met wie weinig cliënt-contacten zijn geweest is het deel dat in begeleiding is lager dan bij de groep met wie meer cliëntcontacten zijn geweest (percentage in begeleiding is respectievelijk 29% en 71%).

#### 7.4.4 Contracten en trajecten

De belangrijkste voorspeller uit de subset contracten en trajecten is of steunpunten een deadline voor een traject aanhouden. Steunpunten die aangeven een flexibele deadline voor een traject aan te houden, hebben een lager percentage ex-AMV's dat nog in begeleiding is (44%) dan steunpunten die zeggen geen deadline te hebben of aangeven dat de deadline op 1 april 2011 is (70% in begeleiding). Dit is een onverwachte uitkomst. We zouden juist verwachten dat de druk om voor uitstroom te zorgen (en het aantal mensen in begeleiding te verminderen) het grootst is bij steunpunten die een deadline van 1 april 2011 aanhouden. Blijkbaar heeft het stellen van die deadline er niet toe geleid dat er minder ex-AMV's in begeleiding waren.

#### 7.4.5 Huiskamer

Almelo, Arnhem, Eindhoven en Leeuwarden hebben een huiskamer die op een andere locatie is dan bij het kantoor van de organisatie die het steunpunt runt. Daar zien we het laagste aandeel in begeleiding (49%) en dus de hoogste percentages uitstroom. Bij de andere steunpunten waar de huiskamer op dezelfde locatie is (12 steunpunten) of geen huiskamer is (4 steunpunten), ligt het percentage dat nog in begeleiding op 68%. Mogelijk weet een huiskamer, gevestigd op dezelfde plek

waar de begeleiders ook werken, de ex-AMV's beter te binden dan een huiskamer gescheiden van het steunpuntkantoor. De steunpunten zonder huiskamer gebruiken waarschijnlijk andere methoden en faciliteiten om de ex-AMV's aan het project te binden, terwijl een huiskamer gescheiden van het kantoor misschien afstand tussen de staf en cliënten creëert.

#### 7.4.6 Demografie

In de cluster 'Kenmerken van ex-AMV's' zien we dat met name de datum van instroom een belangrijke relatie heeft met de aandelen ex-AMV's die nog in begeleiding zijn: des te later de ex-AMV's zijn ingestroomd, des te hoger het aandeel ex-AMV's dat (nog) in begeleiding is. Oftewel: het is aannemelijk dat deze ex-AMV's te kort in begeleiding van een steunpunt zijn geweest om een resultaat te behalen.

#### 7.4.7 Asielachtergrond

Bij de variabelen die tot de subset 'asielachtergrond' behoren zien we dat het aandeel ex-AMV's dat nog in begeleiding is afneemt naarmate er meer reguliere aanvragen voor een verblijfsvergunning zijn gedaan. Het aandeel dat nog in begeleiding is bij de steunpunten is het hoogst bij de groep deelnemers die nog geen of hooguit twee keer een reguliere aanvraag voor een verblijfsvergunning heeft gedaan, namelijk 74%. Bij de groep ex-AMV's die 3 reguliere aanvragen hebben gedaan ligt het aandeel dat in begeleiding is op 62%. Bij de groep die 4 of meer aanvragen heeft gedaan ligt dit op 49%. Er is met andere woorden een lineair verband tussen het aantal reguliere asielaanvragen en het aandeel ex-AMV's dat nog steeds in begeleiding is. Dit duidt erop dat ex-AMV's die nog mogelijkheden zien om een reguliere verblijfsvergunning aan te vragen vaker nog in begeleiding zijn dan de ex-AMV's die al meerdere aanvragen hebben gedaan. Zoals we in 7.1.7 al zagen, beïnvloedt het aantal reguliere aanvragen ook het aantal daadwerkelijk gehonoreerde aanvragen voor een verblijfsvergunning; meer aanvragen leiden tot meer verblijfsvergunningen. Dit kan als een stimulans gezien worden om in begeleiding bij het steunpunt te blijven en, zoals we eerder in 7.3.7 zagen, niet MOB te vertrekken. We zien dan ook een verband tussen het aantal aanvragen en de duur van de begeleiding in de zin dat de duur van de begeleiding toeneemt met het aantal reguliere aanvragen.

#### 7.4.8 Totaal: kenmerken steunpunten (organisatie en werkwijze)

Als nu een CHAID-analyse wordt gemaakt waarin alle kenmerken die met de organisatie en werkwijze van de steunpunten te maken worden gerelateerd aan het percentage 'in begeleiding', zien we wederom dat de duur van het verblijf in Perspectief het sterkste verband laat zien. Het laagste aandeel ex-AMV's in begeleiding (6%) zien we bij de groep ex-AMV's die een half jaar of korter bij het steunpunt in begeleiding is geweest. Dat ligt voor de hand omdat dit alleen deelnemers kunnen zijn die na 1 oktober 2010 zijn ingestroomd. Verreweg de grootste groep (94%) is dus inmiddels uitgestroomd. We zien daarbij dat de percentages MOB en Verblijfsvergunning relatief hoog zijn, respectievelijk 36% en 37%, en ook het percentage Terugkeer hoger is dan gemiddeld, namelijk 9%. We zouden kunnen concluderen dat het hier zowel om 'moeilijke' gevallen, zij verdwijnen binnen een half jaar MOB, als 'makkelijke' gevallen gaat, zij verkrijgen ofwel een verblijfsvergunning of keren dan wel terug naar het land van herkomst.

Het grootste aandeel ex-AMV's dat nog wel in begeleiding is bij een steunpunt, zien we bij ex-AMV's die tussen een jaar en anderhalf jaar bij een steunpunt in begeleiding zijn (geweest) en waarbij het Perspectief steunpunt na september 2007 van start is gegaan.

#### 7.4.9 Totaal: kenmerken ex-AMV's (demografie en asielachtergrond)

Als we alle kenmerken betreffende asielachtergrond en demografie van de ex-AMV's in een CHAID-analyse meenemen, zien we dat 'de datum van instroom' de variabele is waar de sterkste samenhang met het percentage in begeleiding mee bestaat. Dit verband ligt enigszins voor de hand. Des te later men bij het steunpunt is ingestroomd, des te groter het aandeel dat nog in begeleiding is en des te kleiner het percentage is dat al een resultaat heeft behaald. Verder zien we dat bij ex-AMV's die voor 1 augustus 2009 zijn ingestroomd en twee of minder 'reguliere' aanvragen voor een verblijfsvergunning hebben gedaan, een relatief groot aandeel nog in begeleiding is: 65%. Dit aandeel neemt af tot 38% als er inmiddels drie of meer reguliere aanvragen zijn gedaan.

## 7.5 Causale samenhang tussen organisatie en werkwijze van de steunpunten en behaalde resultaten

In het voorgaande hebben we gezien dat kenmerken van zowel de werkwijze als de organisatievorm van de steunpunten een samenhang vertonen met de behaalde resultaten. De vraag die we hier willen beantwoorden is of er mogelijk sprake is van een causale relatie.

Nu is uit de literatuur<sup>23</sup> bekend dat de kans op een causale samenhang tussen X (de Perspectief aanpak) en Y (de resultaten van de Perspectief aanpak) toeneemt als aan drie voorwaarden wordt voldaan.

1. Er is een samenhang tussen X en Y.
2. X gaat vooraf aan Y.
3. Alternatieve verklaringen dienen te worden uitgesloten. Dit zijn factoren die zowel samenhangen met X als met Y.

Aan het eerste criterium wordt op een aantal punten voldaan. Zoals gezien hangen bijvoorbeeld factoren als de duur van de begeleiding en het ingezette begeleidingstraject sterk samen met de behaalde resultaten. Criterium 2 is lastiger om vast te stellen, omdat niet in alle gevallen duidelijk is dat de interventies gedurende het experiment vooraf zijn gegaan aan het behaalde resultaat. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat een ex-AMV een verblijfsvergunning heeft aangevraagd voordat deze bij het steunpunt instroomde.

In het onderstaande richten wij ons vooral op de toetsing van het derde criterium, waarbij we nagaan in hoeverre kenmerken van de deelnemende ex-AMV's een alternatieve verklaring voor de behaalde resultaten kunnen bieden. We zijn, met andere woorden, op zoek naar demografische of achtergrondkenmerken van deelnemers die zowel samenhangen met (de werkwijze en organisatievorm van) de steunpunten als met de behaalde uitkomsten. We zullen dit illustreren aan de hand van een voorbeeld. Zoals we in hoofdstuk 4 hebben gezien, zijn er bij bepaalde steunpunten meer vrouwen in begeleiding dan bij anderen (seks hangt dus samen met X). Ook hebben we gezien dat vrouwen vaker een verblijfsvergunning krijgen dan mannen (seks hangt ook samen met Y). Als we dit gegeven niet als alternatieve verklaring in de analyses zouden meenemen, zouden we ten onrechte kunnen concluderen dat de kenmerken van de steunpunten waar veel vrouwen in begeleiding zijn, verantwoordelijk zijn voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning.

### 7.5.1 Verblijfsvergunning

We zagen in paragraaf 7.1 dat bepaalde elementen uit de Perspectief aanpak (met name het ingezette begeleidingstraject) een sterke samenhang vertonen met het verkrijgen van een verblijfsvergunning. Ook hebben we in hoofdstuk 4.3 gezien dat niet alle steunpunten een vergelijkbare groep ex-AMV's begeleidt en dat er bij het ene steunpunt bijvoorbeeld meer mensen met psychiatrische problemen zijn dan bij het andere steunpunt.

Voorts zagen we in 7.1.6. en 7.1.7 dat bepaalde kenmerken van de ex-AMV's ook samenhangen met het verkrijgen van een verblijfsvergunning, vrouwen en ex-AMV's met psychiatrische problemen verkrijgen bijvoorbeeld vaker een verblijfsvergunning dan mannen en ex-AMV's die geen psychiatrische problemen hebben.

---

<sup>23</sup> H. 't Hart et al. (2007). Onderzoeksmethoden. Utrecht: Boom Onderwijs.



Deze kenmerken van de ex-AMV's kunnen dus een alternatieve verklaring bieden voor de samenhang tussen organisatie en werkwijze en het verkrijgen van een verblijfsvergunning. Dit is in de analyses getoetst door eerst te bezien welk percentage correct wordt geclassificeerd door de kenmerken van de ex-AMV's en vervolgens of het toevoegen van kenmerken van de steunpunten hieraan tot een toename leidt van het percentage correct geclassificeerde verblijfsvergunningen. Als alleen de kenmerken van de ex-AMV's worden meegenomen in de analyses, dan wordt 88% van het aantal ex-AMV's dat een verblijfsvergunning verkrijgt correct voorspeld. Als naast de kenmerken van de deelnemers ook de kenmerken van de steunpunten worden meegenomen in de analyses, zien we geen toename in het percentage verblijfsvergunning dat correct wordt geclassificeerd door het CHAID model.

De conclusie is dat (verschillen in) organisatie en werkwijze van de steunpunten samenhangen met het verkrijgen van een verblijfsvergunning maar dat alternatieve verklaringen denkbaar zijn (die onder meer te maken hebben met psychiatrische achtergrond van de deelnemers) en het derhalve geen causale relatie betreft.

### 7.5.2 Terugkeer

Zoals we eerder zagen vertonen bepaalde kenmerken van de steunpunten (zoals het ingezette begeleidingstraject en de caseload van de steunpunten) een samenhang met het percentage ex-AMV's dat terugkeert. Uit 7.2.6. blijkt ook dat de psychiatrische achtergrond van ex-AMV's samenhangt met terugkeer, in de zin dat geen enkele ex-AMV met een psychiatrische diagnose is teruggekeerd naar het land van herkomst.

Als we alleen de kenmerken van de ex-AMV's in de CHAID analyses meenemen, wordt 97% van het aantal ex-AMV's dat terugkeert naar het land van herkomst correct voorspeld. Ook dit percentage verandert niet als we de kenmerken van werkwijze en organisatievorm in de analyses meenemen. De kans dat er een oorzakelijk verband is tussen de organisatie en werkwijze van de steunpunten en terugkeer wordt daarmee verkleind. De kenmerken van ex-AMV's (psychiatrische achtergrond) kunnen de variatie in het aandeel deelnemers dat terugkeert naar het land van herkomst evengoed voorspellen. De organisatie en werkwijze laat derhalve voor deze subgroepen ex-AMV's geen samenhang meer zien.

### 7.5.3 MOB

Ook voor het aandeel ex-AMV's dat MOB is vertrokken, geldt het bovenstaande. We zagen in paragraaf 7.3 een relatie tussen de kenmerken van de steunpunten en het percentage dat MOB vertrekt. De 'duur van de begeleiding' bleek daarbij de sterkste samenhang te vertonen met MOB. Maar ook andere kenmerken van de organisatie en werkwijze van de steunpunten, zoals de ervaren knelpunten met gemeenten, de organisatie die de juridische bijstand verleent) spelen mogelijk een rol bij het voorkomen van MOB.

We zagen in 7.3.6. ook dat bepaalde kenmerken van de ex-AMV's (vooral de psychiatrische achtergrond) eveneens gerelateerd zijn aan het percentage dat MOB vertrekt. Het hebben van een psychiatrisch ziektebeeld lijkt te voorkomen dat ex-AMV's MOB vertrekken. Omdat bepaalde steunpunten meer cliënten met een psychiatrische diagnose begeleiden dan anderen zou dit een alternatieve verklaring kunnen bieden voor de gevonden samenhang tussen de werkwijze van de steunpunten en het aantal cliënten dat MOB vertrekt.

Als we in de CHAID analyses alleen de kenmerken van de ex-AMV's worden opgenomen, wordt 88% van het aantal cliënten dat MOB vertrekt correct voorspeld. Als we de kenmerken van steunpunten daaraan toevoegen, neemt dit percentage niet toe. De werkwijze en organisatievorm van de

steunpunten vertonen dus geen voorspellende waarde voor subgroepen ex-AMV's met of zonder psychiatrische problemen. Kenmerken van de steunpunten hangen dus wel samen met het voorkomen van MOB maar de kans dat het een causale relatie betreft wordt verkleind doordat een alternatieve verklaring denkbaar is.

#### 7.5.4 In begeleiding

Tot slot zal wederom de groep ex-AMV's die nog in begeleiding is worden gezien. Zoals we in 7.4 zagen zijn ook hier bepaalde kenmerken van de steunpunten geïdentificeerd die een samenhang vertonen met het percentage ex-AMV's dat in begeleiding is. De sterkste samenhang werd aangetroffen met de 'duur van de begeleiding'. Bij cliënten die tussen 1 jaar en 1½ in begeleiding zijn zien we het hoogste percentage deelnemers dat nog steeds in begeleiding is. Bij de groep die korter dan een jaar in begeleiding is geweest of langer dan 1½ jaar zien we een lager percentage dat nog in begeleiding is (en dus een groter percentage dat is uitgestroomd). Zoals we in 7.4.6 en 7.4.7 zagen, zijn ook een aantal kenmerken van ex-AMV's naar voren gekomen die een sterke samenhang laten zien met het percentage dat 'nog in begeleiding' is bij het steunpunt. De sterkste samenhang zien we met de 'datum van instroom'. We zien daarbij dat het aantal ex-AMV's dat nog in begeleiding is het grootst is bij de groep die na 1 maart 2010 is ingestroomd (79%). Naarmate de deelnemers eerder zijn ingestroomd neemt het aandeel dat nog in begeleiding is af. Bij de groep die voor 1 augustus 2009 is ingestroomd zien we dat 48% nog in begeleiding is.

Als in de CHAID analyses uitsluitend kenmerken van de ex-AMV's worden meegenomen, wordt 69% van het behaalde resultaat correct voorspeld. Als de kenmerken van steunpunten hieraan worden toegevoegd stijgt het percentage dat correct wordt voorspeld naar 80%. Op grond hiervan kunnen we concluderen dat de kans wordt vergroot dat kenmerken van de organisatie en werkwijze (voor subgroepen van ex-AMV's) een causale samenhang vertonen met het aandeel dat nog in begeleiding is. Het blijkt dat 'de duur van de begeleiding', het 'ingezette begeleidingstraject' en 'de ervaren knelpunten met de gemeente' nog steeds een samenhang laten zien voor bepaalde subgroepen ex-AMV's.

#### 7.5.5 Relatie tussen steunpunt en kenmerken deelnemers

Een beperking van dit onderzoek naar succes- en faalfactoren in de Perspectief aanpak is dat de steunpunten geen vergelijkbare groep deelnemers hebben aangetrokken. De deelnemers zijn tenslotte niet gerandomiseerd en aan steunpunten toegewezen. Zoals we in hoofdstuk 4 hebben gezien verschillen de kenmerken van de deelnemers dan ook per steunpunt. Het ene steunpunt begeleidt relatief veel ex-AMV's met psychiatrische problematiek, het andere steunpunt weinig. Het ene steunpunt is na 1 oktober 2009 van start gegaan en heeft relatief veel nieuwe ex-AMV's getrokken terwijl het andere steunpunten al jarenlang bestaat en een relatief grote en moeilijkere groep<sup>24</sup> in begeleiding heeft. De steunpunten verschillen niet alleen in (de details van) hun aanpak maar bereiken ook andere ex-AMV's met andere achtergrondkenmerken. Deze opzet van het experiment Perspectief leidt tot de gecompliceerde situatie dat verschillende groepen ex-AMV's op een verschillende manier zijn begeleid.

#### 7.5.6 Relatie tussen kenmerken deelnemers en resultaten

Een belangrijke constatering is bovendien dat er niet alleen grote onderlinge verschillen bestaan tussen de groepen ex-AMV's die door de steunpunten worden begeleid, maar ook dat de bepaalde

---

<sup>24</sup> Dit komt omdat de ex-AMV's die voor 1 oktober 2009 zijn ingestroomd maar ook voor deze datum zijn uitgestroomd niet in het onderzoek zijn betrokken.

kenmerken van (groepen) ex-AMV's samenhangen met de resultaten. Vrouwen met kinderen bijvoorbeeld blijken vaker een verblijfsvergunning te krijgen dan mannen zonder kinderen. En deelnemende ex-AMV's bij wie een psychiatrische diagnose is gesteld zijn in geen enkel geval teruggekeerd naar het land van herkomst. Juist omdat het ene steunpunt meer vrouwen met kinderen of mensen met psychiatrische problemen bereikt dan het andere steunpunt, zou dat ertoe kunnen leiden dat we ten onrechte concluderen dat de resultaten samenhangen met de kenmerken van de betreffende steunpunten.

#### 7.5.7 Kenmerken van ex-AMV's bieden een alternatieve verklaring

Samenvattend kunnen we stellen dat de kenmerken van ex-AMV's in veel gevallen een alternatieve verklaring kunnen bieden voor de gevonden samenhang tussen kenmerken van de steunpunten en de resultaten. De kans dat een causale relatie bestaat tussen elementen van de Perspectiefaanpak en de uitkomsten wordt daarmee verkleind.

#### 7.5.8 Meer overeenkomsten dan verschillen in de aanpak Perspectief

Het 'experiment' Perspectief is niet als een wetenschappelijk experiment opgezet waarbij sprake is van een experimentele groep en een controle groep (en met een voor- en een nameting). Het experiment Perspectief – zoals we in hoofdstuk 3 en hoofdstuk 5 hebben gezien – bestaat in wezen uit 20 lokale experimenten. Weliswaar is bij alle steunpunten sprake van een gemeenschappelijke aanpak maar elk steunpunt kan op onderdelen van de organisatie en werkwijze verschillen. De onderzoeksvragen zoals hier gesteld kunnen bovendien uitsluitend beantwoord worden bij de gratie van verschillen tussen de aanpak van de steunpunten. Als er geen verschillen in organisatie en werkwijze zouden bestaan, zouden we de onderzoeksvraag, welke onderdelen van de Perspectief aanpak succesvol zijn, niet kunnen beantwoorden. Een bevinding die uit het onderzoek naar voren komt is dat de overeenkomsten in de Perspectief aanpak van de 20 steunpunten mogelijk groter zijn dan de onderlinge verschillen. Een belangrijke vraag blijft dan ook of de werkzame elementen van de Perspectief aanpak niet juist in de overeenkomsten in organisatie en werkwijze van Perspectief gezocht moeten worden. Op grond van de hier gekozen onderzoeksopzet is die vraag echter niet te beantwoorden. Dat is alleen mogelijk als de Perspectief aanpak als geheel vergeleken zou worden met een geheel andere aanpak.

### 7.6 Resumé

In dit hoofdstuk hebben we gezien dat de resultaten van de Perspectief-projecten gerelateerd zijn aan verschillen in de organisatievorm en de werkwijze van de steunpunten. Zo blijkt de duur van de begeleiding bij Perspectief een zeer sterke samenhang te vertonen met zowel het percentage ex-AMV's dat in begeleiding is als met het percentage dat MOB is vertrokken. Het ingezette begeleidingstraject blijkt de sterkste samenhang te vertonen met het percentage ex-AMV's dat terugkeert naar het land van herkomst en met het percentage dat een verblijfsvergunning krijgt.

#### *'Het ingezette traject' sterkste samenhang met verblijfsvergunning*

De beste voorspeller voor het percentage ex-AMV's dat een verblijfsvergunning verkrijgt is het door de steunpunten ingezette begeleidingstraject. Als het traject gericht is op verblijf (of doormigratie of onbekend is), dan is het percentage dat daadwerkelijk een verblijfsvergunning krijgt aanzienlijk, gemiddeld 23%. Als het traject gericht is op terugkeer (of anderszins), dan ligt dit percentage op 0,4%.

### *'Het ingezette traject' tevens sterkste samenhang met terugkeer*

De beste voorspeller voor het percentage ex-AMV's dat terug keert naar het land van herkomst is het ingezette traject. Als het traject puur is gericht op terugkeer of als een tweesporen traject is ingezet (verblijf of terugkeer), dan is het percentage dat daadwerkelijk terugkeert het hoogste, namelijk gemiddeld 8%. Als het traject gericht is op een verblijfsvergunning of 'anders', dan ligt dit percentage op 0,2%. Dit klinkt natuurlijk als een open deur, maar we wijzen er hierbij op dat het traject pas op terugkeer wordt ingezet, wanneer duidelijk is dat de ex-AMV geen kansen meer heeft op een verblijfsvergunning en dat terugkeer de enige optie is.

### *'Duur van de begeleiding' sterkste samenhang met MOB*

De duur van de begeleiding blijkt de sterkste samenhang te vertonen met het percentage dat MOB vertrekt. We zien dat het aandeel MOB het grootst is bij ex-AMV's die kort bij een steunpunt in begeleiding zijn geweest (een half jaar of korter, 36% MOB) en bij ex-AMV's die al langer dan anderhalf jaar bij Perspectief zijn en waar het steunpunt de communicatie met de gemeente als (zeer) slecht ervaart (27%).

### *'Duur van de begeleiding' sterkste samenhang met 'in begeleiding'*

Als we kijken naar het aandeel ex-AMV's dat nog in begeleiding is dan zien we wederom dat de duur van de begeleiding een goede voorspeller is voor het al dan niet in begeleiding zijn van cliënten. Als de totale duur van het verblijf bij het steunpunt korter is dan een half jaar, dan zien we een zeer klein aandeel deelnemers dat nog in begeleiding is (6%). Dat ligt voor de hand omdat dit alleen ex-AMV's betreft die na 1 oktober 2010 zijn ingestroomd en op de peildatum van 1 april 2011 dus korter dan een half jaar in begeleiding waren. Het betekent wel dat het andere deel (94%) van deze groep ex-AMV's (n=66) binnen een half jaar is uitgestroomd bij het steunpunt. Zoals geconstateerd zien we daarbij relatief hoge percentages die MOB zijn vertrokken maar ook relatief veel deelnemers die zijn teruggekeerd of een verblijfsvergunning hebben gekregen.

We zien tevens dat wanneer ex-AMV's tussen een half en anderhalf jaar bij een steunpunt in begeleiding zijn, de kans het grootst is dat er nog geen resultaat is behaald en een groot deel nog steeds in begeleiding is (tussen 69% en 93%). Als deelnemers langer dan anderhalf jaar bij een steunpunt in begeleiding zijn, neemt de kans dat deelnemers nog steeds in begeleiding zijn af en worden steeds vaker resultaten geboekt. Van deze groep is 48% nog steeds in begeleiding en is 52% derhalve uitgestroomd.

### *Resultaten vooral gerelateerd aan kenmerken van ex-AMV's*

De resultaten van de Perspectief-projecten blijken ook gerelateerd te zijn aan kenmerken van de deelnemende ex-AMV's. Het verkrijgen van een verblijfsvergunning is bijvoorbeeld sterk gerelateerd aan het aantal reguliere aanvragen voor een verblijfsvergunningen. Hoe vaker men een reguliere aanvraag heeft gedaan des te vaker de aanvraag ook gehonoreerd is. Terugkeer en MOB zijn sterk gerelateerd aan psychiatrische problematiek. Ex-AMV's bij wie een psychiatrische diagnose is gesteld keren doorgaans niet terug naar het land van herkomst maar vertrekken evenmin met onbekende bestemming.

### *Algemene conclusie*

Het is om bovengenoemde redenen – en gelet op het onderzoeksdesign – niet vast te stellen welke onderdelen of elementen van organisatie en werkwijze het sterkst en het minst bijdragen aan de resultaten. We zien wel samenhangen maar de vraag blijft of deze van causale aard is. Kenmerken

van de ex-AMV's kunnen doorgaans een alternatieve verklaring bieden voor de gevonden samenhang tussen de resultaten en onderdelen of elementen van organisatie of werkwijze van de steunpunten.

## Conclusies

In dit afsluitende hoofdstuk brengen wij de belangrijkste onderzoeksresultaten nog eens onder het voetlicht en zetten wij de conclusies van de studie op een rij.

### *De motie en de praktijk*

De motie Spekman verzocht de regering samen met betrokken gemeenten bij de opvang en uitzetting van ex-AMV's een experiment te starten, geënt op de zogeheten 'Steunpunt perspectiefaanpak' en dit experiment te evalueren op het verhogen van het percentage van de daadwerkelijke terugkeer van de ex-AMV's en het verlagen van het percentage van (ex-)AMV's die met onbekende bestemming zijn vertrokken (TK 2007-08, 19637 nr. 1211). In de uitwerking van de motie door het Rijk, de VNG en de betrokken gemeenten is het voorkomen van vertrek MOB en illegaal verblijf als belangrijkste doel aangemerkt, en een verblijfsvergunning of terugkeer naar land van herkomst als middelen daartoe (De Jong, ND).

Zoals in hoofdstuk 3 duidelijk wordt sluiten de doelstellingen van de steunpunten en betrokken gemeenten hier vrijwel naadloos bij aan. Naast werken aan terugkeer dan wel verblijf, stellen veel steunpunten zich echter ook ten doel de huidige positie van de ex-AMV's te verbeteren, bijvoorbeeld door het ledigen van acute (sociaal-economische of psychische) nood of het bieden van humanitaire hulp en praktische oplossingen.

Het onderhavige onderzoek laat zien dat het doel van de steunpunten dus conform de motie Spekman is. In de lokale praktijk wordt echter naast het toekomstperspectief ook stabilisering van de levenssituatie van de ex-AMV's in het 'hier en nu' als onderdeel van dit doel aangemerkt. Deze keuze wordt veelal gemotiveerd vanuit de zorgplicht van de gemeenten, maar ook omdat het niet zinvol wordt geacht om bijvoorbeeld over terugkeer of juridische procedures te praten als ex-AMV's geen onderdak hebben of in psychische nood verkeren.

In het vervolg zetten we kort de belangrijkste organisatie en werkwijze kenmerken nog eens op een rij en kijken vervolgens per onderdeel naar de mogelijke samenhang met de resultaten.

### *Organisatie van de steunpunten en samenwerking met ketenpartners*

In hoofdstuk 3 hebben wij gekeken naar welke actoren deel uitmaken van de lokale steunpunten Perspectief, hun rol binnen het steunpunt en hoe de samenwerking/communicatie tussen het steunpunt en de IND, de DT&V en andere ketenpartners is georganiseerd en functioneert. De nadruk lag hierbij op het in kaart brengen van overeenkomsten en verschillen tussen de aan het experiment deelnemende steunpunten. Voor de CHAID analyses in hoofdstuk 7 zijn dergelijke organisatorische kenmerken ondergebracht in het cluster 'organisatie', dat bestaat uit vier 'subsets' met in totaal 26 variabelen (zie hoofdstuk 7).

### *Overeenkomsten en verschillen in de organisatie van lokale steunpunten Perspectief*

Bij 13 steunpunten is een lokale of regionale afdeling van VluchtelingenWerk Nederland verantwoordelijk voor de organisatie van het steunpunt en bij drie is VWN eveneens direct betrokken bij de uitvoering. Over het algemeen is er regelmatig contact tussen de steunpunten en de verantwoordelijke gemeentenambtenaren, die allemaal faciliterend werk verrichten, terwijl zes gemeenten op case-niveau samenwerken met de steunpunten. Ten tijde van het onderzoek

beschikken zestien van de 20 steunpunten over een huiskamer met variërende openingstijden en inrichting. Computers en internet zijn meestal beschikbaar voor de deelnemers.

Wat opvalt zijn de grote verschillen in het aantal betaalde krachten en de inzet van vrijwilligers met Utrecht—acht betaalde krachten en geen vrijwilligers—en Maastricht, dat geheel op vrijwilligers draait, als uitersten. Hier valt uit op te maken dat het beschikbare budget van de steunpunten blijkbaar sterk varieert tussen de 20 betrokken gemeenten. Dergelijke verschillen hebben natuurlijk consequenties voor de caseload van de steunpuntmedewerkers. Gemiddeld bedraagt deze caseload 7,5 cliënten per begeleider inclusief vrijwilligers, en 21,7 zonder. De vaste medewerkers hebben gemiddeld per client 1,2 uur per week beschikbaar. Omdat de beschikbare tijd van vrijwilligers sterk wisselt en deze daardoor niet goed kon worden ingeschat, is de beschikbare tijd alleen berekend voor de vaste medewerkers.

#### *Mogelijke samenhang met de uitkomsten*

Als we kijken naar welke organisatievariabelen in de statistische analyse een rol lijken te spelen in de verklaring van de uitkomsten van de steunpunten, komen dergelijke personele kenmerken dan ook als eerste naar voren, zoals het aantal en de uren van vaste medewerkers en het aantal vrijwilligers en stagiaires. Bij steunpunten met gemiddeld de grootste caseload (een afgeleide van deze kenmerken) zien we de hoogste percentages ex-AMV's die nog *in begeleiding* zijn en naarmate er meer vaste medewerkers op het steunpunt werken, vertrekt een lager aandeel ex-AMV's *met onbekende bestemming*. Maar ook de inhoudelijke invulling van het personeelsbestand lijkt van belang. Als er juristen op het steunpunt werkzaam zijn is het percentage *terugkeer* lager, mogelijk omdat er dan meer tijd en expertise voorhanden is voor een meer gedegen (maar wellicht tijdrovende) verkenning van de juridische mogelijkheden voor verblijf in Nederland, waardoor er pas later gewerkt kan worden aan terugkeer. Een duidelijk verband tussen de verschillen in organisatie en het aantal verkregen *verblijfsvergunningen* is niet gevonden. Bij elkaar genomen lijken de tijd en aandacht die aan de begeleiding van de ex-AMV's besteed kan worden (caseload, FTE's), alsook de beschikbaarheid van juridische expertise op het steunpunt, van invloed op de uitkomsten.

#### *Samenwerking met primaire ketenpartners IND en DT&V*

In een van de eerste interviews voor dit onderzoek beschreef de directie Migratiebeleid (DMB) de reguliere aanpak van ex-AMV's en de Perspectief aanpak als "twee werelden" met verschillende denkkaders, prioriteiten en codes. De reguliere aanpak werd in twee opzichten omschreven als 'hard.' Deze volgt een vastliggend en algemeen (voor iedere aanvraag hetzelfde) stramien en een werkwijze met harde doelen (uitzetting of verblijfsprocedure), criteria en instrumenten, zoals een vast aantal gesprekken met de asielzoeker, harde afspraken en deadlines. Ook houdt de reguliere aanpak weinig rekening met zachte en mogelijk aan verandering onderhevige persoonlijke factoren. In contrast hiermee werden de gemeentelijke kaders voor de aanpak van ex-AMV's getypeerd als 'zacht.' Met een aanmoedigende ontwikkelingsbenadering richten de steunpunten zich veel meer op het belang van het jonge individu, stellen minder strikte eisen en gebruiken minder strakke agenda's en deadlines. Volgens de DMB "*wringt het aanzienlijk tussen deze twee werelden. ... Dat is een belangrijk knelpunt.*"

In het onderhavige onderzoek komt de samenwerking met de primaire ketenpartners, IND en DT&V, inderdaad naar voren als een belangrijk knelpunt. In veel gevallen is deze verre van optimaal—en in het geval van de IND—hoofdzakelijk incidenteel. Tweederde van de steunpunten ervaart knelpunten in de samenwerking met beide diensten. Er wordt geklaagd over de verschillen in de bereidheid tot

meedenken en in sociale vaardigheden tussen de diverse contactpersonen van deze ketenpartners, “het is maar net wie je aan de lijn hebt.” De kritiek op de IND richt zich verder op de afwezigheid (of het nut) van zinvolle samenwerking.

Een belangrijk punt van kritiek op de DT&V betreft de inflexibele houding van de dienst in de gevallen waarbij er voor de steunpunten evident sprake is van tegenwerking door ambassades bij het verkrijgen van Laissez Passer’s (LP’s) of andere reisdocumenten, waarvan de 35 als vastgelopen gelabelde ex-AMV dossiers de bekendste voorbeelden zijn. Het steunpunt vindt dat de ex-AMV in zo’n geval in aanmerking dient te komen voor een buitenschuldverklaring. De DT&V vindt van niet en houdt vol dat alle landen meewerken aan terugkeer. Maar de steunpunten lopen in de praktijk op tegen de onwilligheid van ambassades om mee te werken, bijvoorbeeld bij het verstrekken van Laissez Passer’s.

#### *Mogelijke samenhang met de uitkomsten*

De in de interviews geconstateerde verschillen in de samenwerking met de ketenpartners, die mogelijk een rol spelen bij de uitkomsten, centreren zich rond de samenwerking met de (keten)partners. Wanneer de communicatie tussen steunpunt en gemeente niet op orde is, vertrekt het grootste gedeelte ex-AMV’s MOB, meer dan een kwart van de deelnemers. Steunpunten die met de IND samenwerken hebben een hoger aandeel ex-AMV’s dat nog *in begeleiding* is dan steunpunten die knelpunten ervaren in de samenwerking met IND. Een omgekeerde relatie zien we in de samenwerking met de DT&V; het laagste percentage in begeleiding zien we als er geen knelpunten met de DT&V zijn. Als men knelpunten ervaart, dan is het percentage in begeleiding significant hoger.

Knelpunten met de gemeente lijken tot meer MOB te leiden, mogelijk omdat de gemeente besluit het leefgeld stop te zetten. Het lijkt er verder op dat als de samenwerking met de IND te wensen overlaat, er minder ex-AMV’s in begeleiding blijven; knelpunten met de DT&V leiden tot het tegenovergestelde effect. Het wordt duidelijk dat knelpunten in de samenwerking de uitstroom beïnvloeden en het behalen van resultaten als verblijf of (het voorkomen van) MOB kunnen belemmeren.

#### *Werkwijze van de steunpunten*

in Hoofdstuk 5 hebben wij de overeenkomsten en verschillen in de werkwijzen van de steunpunten in kaart gebracht. We hebben gekeken hoe de ex-AMV’s bij de steunpunten terechtkomen; hoe lang en intensief zij door de steunpunten begeleid worden en welke rol de vertrouwenspersoon en het winnen van vertrouwen daarin spelen. Ook is gekeken naar wanneer en op welke afwegingen een keuze wordt gemaakt voor terugkeer, een procedure of anderszins. Voor de CHAID analyses in hoofdstuk 7 zijn deze kenmerken ondergebracht in het cluster ‘werkwijze’, dat bestaat uit drie ‘subsets’ met in totaal 23 variabelen (zie hoofdstuk 7). Hier zetten we de meest in het oog springende kenmerken nog eens op een rij, alvorens de relatie met de resultaten te bespreken.

#### *Werkwijze algemeen*

Alle steunpunten bieden individuele op de cliënt toegesneden begeleiding. Bij alle steunpunten hebben de ex-AMV’s in principe een vaste begeleider, die het dossier van de cliënt beheert. Bij vijf steunpunten heeft deze vertrouwenspersoon ook besluitvormende bevoegdheden, maar in de meeste gevallen (11) wordt echter in gezamenlijk (team) overleg besloten. Zonder uitzondering



stellen de steunpunten dat het winnen van het vertrouwen van de ex-AMV's de kern is van hun benadering. Zestien van de twintig steunpunten hebben een huiskamer en zij vinden deze van grote waarde voor het project. Leefgeld wordt bij alle steunpunten alleen verstrekt aan cliënten zonder verblijfsstatus. Per steunpunt worden aanvullende eisen gesteld, zoals actief meewerken aan trajecten of regelmatig op het steunpunt langskomen. Bij alle steunpunten wordt van de ex-AMV's verwacht dat zij actief meewerken aan het ontwikkelen van een realistisch toekomstperspectief; terugkeer of een vergunning is daarbij van secundair belang.

Tweederde van de ex-AMV's was bij sluiting van het experiment nog in begeleiding. 70% is langer dan 12 maanden onder begeleiding van een steunpunt en er zijn aanzienlijke en significante verschillen tussen de steunpunten in de duur van de begeleiding. De gemiddelde verblijfsduur is tussen 17 (uitgestroomd) en 19 (nog in begeleiding) maanden. Er bestaan grote verschillen in de intensiteit van de begeleiding tussen de ex-AMV's onderling, mede bepaald door het gevolgde traject.

#### *Mogelijke samenhang met de uitkomsten*

De duur van het verblijf in Perspectief komt naar voren als belangrijkste voorspeller voor de uitkomsten *terugkeer* en *verblijfsvergunning*. Het lijkt dat als ex-AMV's een verblijfsvergunning krijgen of terugkeren, dit vooral gebeurt in het eerste half jaar van de steunpunt-begeleiding. Het zou goed kunnen dat het hier minder gecompliceerde gevallen betreft. De duur van het verblijf in Perspectief is ook de belangrijkste voorspeller voor *MOB* vertrekken. Ook dit gebeurt vooral binnen een half jaar na aanvang van de begeleiding door het steunpunt. Mogelijk is het deze ex-AMV's al snel duidelijk geworden dat een legaal verblijf in Nederland geen optie was en dat de mogelijkheden van het steunpunt in hun geval beperkt waren. De duur van het verblijf bij Perspectief komt tot slot ook als de belangrijkste voorspeller naar voren voor het aandeel ex-AMV's dat *in begeleiding* is. Hoe lang de steunpunten de ex-AMV's begeleiden en in beeld weten te houden lijkt dus van invloed op alle in dit onderzoek gemeten uitkomsten.

#### *Contracten en trajecten*

Bij veel steunpunten wordt bij aanvang van de begeleiding niet onmiddellijk aantoonbare motivatie of actieve medewerking verwacht. Het uitgangspunt is daar dat het ontwikkelen van motivatie onderdeel is van het begeleidingsproces. Negen steunpunten leggen dergelijke voorwaarden tot deelname bij de intake in een contract vast; de overige elf maken geen gebruik van contracten. De helft van de steunpunten werkt op basis van een persoonlijk en schriftelijk plan, de andere helft niet. De tabel in hoofdstuk 5.5 laat echter zien dat dit niet per se dezelfde steunpunten zijn.

De meestvoorkomende trajecten die de steunpunten aanbieden zijn een juridische procedure, met als doel (alsnog) een verblijfsvergunning te verkrijgen en het werken aan perspectiefvolle terugkeer naar het land van herkomst. Bij ruim driekwart van de steunpunten wordt een keuze tussen beide trajecten in eerste instantie gemaakt op basis van het juridische perspectief van de ex-AMV. De belangrijkste trajecten die daadwerkelijk door de deelnemers worden gevolgd zijn dan ook 'verblijfsvergunning' (60%) en 'terugkeer' (29%).

#### *Mogelijke samenhang met de uitkomsten*

De uitkomsten verblijfsvergunning en terugkeer lijken beide vooral samen te hangen met het daadwerkelijk ingezette traject. Als het ingezette traject *verblijfsvergunning* is en het steunpunt tevens een flexibele deadline hanteert, dan zien we het grootste aandeel verblijfsvergunningen. Waar het traject is ingezet op *terugkeer* (257keer) zijn 20 ex-AMV's teruggekeerd; zo niet, dan zien

we dat slechts 1 van de 476 ex-AMV's is teruggekeerd. Het lijkt dat de steunpunten in de meeste gevallen pas inzetten op een terugkeer-traject als de juridische mogelijkheden voor een verblijf in Nederland uitgeput zijn verkend en de ex-AMV hier voldoende op voorbereid is. Het daadwerkelijk ingezette traject vertoont ook de sterkste samenhang met MOB vertrekken. Als wordt ingezet op een verblijfsvergunning (of tweesporentraject) zien we het kleinste aandeel MOB. Wordt ingezet op terugkeer, doormigratie of anders, dan zien we het grootste aandeel MOB. Voor de eerste groep liggen de redenen om niet MOB te vertrekken voor de hand; er is in de meeste gevallen sprake van een lopende procedure en de gedachte aan een legaal verblijf in Nederland motiveert de ex-AMV om regelmatig contact met het steunpunt te onderhouden. Steunpunten die een deadline voor een traject aan houden, hebben een lager percentage *in begeleiding*. Mogelijk is bij deze steunpunten de druk om voor uitstroom te zorgen het grootst.

De relatie van het ingezette traject met de uitkomsten lijkt duidelijk: trajecten die niet gericht zijn op terugkeer zijn blijkbaar beter in staat om de ex-AMV's in beeld te houden. Hoewel de daadwerkelijke terugkeer in terugkeertrajecten hoger is dan in de andere trajecten, vertrekken daar ook veel meer deelnemers MOB.

#### *De sterkste verbanden*

Als in de CHAID-analyse alle 'organisatie en werkwijze' kenmerken van de steunpunten worden ingevoerd, zien we wederom dat de duur van het verblijf in Perspectief het sterkste verband laat zien met het aandeel *in begeleiding*. Ook voor MOB blijft dit de belangrijkste voorspeller. Een en ander lijkt logisch met elkaar samen te hangen. Bij *terugkeer* en *verblijfsvergunning* blijft het ingezette traject de belangrijkste voorspeller. Duidelijk is dat de meeste steunpunten de mogelijkheden van een verblijfsvergunning nauwkeurig onderzoeken en deze waar realistisch (opnieuw) aanvragen, alvorens met hun cliënten over terugkeer te praten. Daarnaast is het, volgens veel steunpunten, nodig dat de ex-AMV eerst zelf overtuigd is van de noodzaak en onontkoombaarheid van terugkeer, voordat aan een realistisch terugkeertraject begonnen kan worden.

#### *Alternatieve verklaringen*

De bovengenoemde kenmerken vertonen een statistisch verband met de uitkomsten van de steunpunten. De vraag die daarbij beantwoord dient te worden is of er sprake is van causale verbanden. Daartoe hebben we eerst gekeken naar de rol van alternatieve verklaringen, in dit geval de demografische en asielachtergrond van de deelnemers aan het experiment. Vervolgens is gekeken welke variabelen de sterkste samenhang met de uitkomsten vertonen.

#### *Demografische kenmerken*

Er zijn geen sekse verschillen aangetroffen tussen de steunpunten onderling, maar wel verschillen tussen de leeftijd van instroom: sommige steunpunten bereiken vooral jongere deelnemers terwijl andere steunpunten oudere ex-AMV's aantrekken. Ook zien we verschillen tussen de steunpunten met betrekking tot de landen van herkomst Angola en Sierra Leone en met betrekking tot psychiatrische problematiek en lichamelijke klachten van de deelnemende ex-AMV's.

Als we kijken naar de samenhang van dergelijke persoonsgebonden kenmerken en de resultaten, zien we dat geslacht de belangrijkste demografische determinant lijkt voor het verkrijgen van een *verblijfsvergunning*: vrouwen verkrijgen deze ruim twee keer vaker dan mannen. Bij ex-AMV's bij wie een psychiatrische diagnose is gesteld is niemand teruggekeerd naar hun land van herkomst.

*Terugkeer* lijkt ook geen optie voor deze groep. Ook zien we bij deze groep het kleinste aandeel dat *MOB* vertrekt. Steunpunten slagen er blijkbaar goed in om ex-AMV's met psychiatrische problematiek aan zich te binden, of ex-AMV's zijn minder geneigd om met onbekende bestemming te vertrekken als ze psychiatrische problemen hebben. Mogelijk zijn deze jongeren meer afhankelijk van zorg, terwijl overleven in de illegaliteit een te grote uitdaging voor hen lijkt. Met name de datum van instroom heeft een belangrijke relatie met het aandeel ex-AMV's dat nog *in begeleiding* is: des te later de ex-AMV's zijn ingestroomd, des te hoger het aandeel ex-AMV's dat (nog) in begeleiding is. Deze jongeren staan eigenlijk nog in de beginfase van het begeleidingsproces.

#### *Asielachtergrond*

Kijken we naar de 'asielachtergrond', dan zien we dat het totaal aantal reguliere aanvragen de sterkste samenhang vertoont met het al dan niet verkrijgen van een *verblijfsvergunning*. Mogelijk zijn bij deze hernieuwde procedures nieuwe feiten aan het licht gekomen die het perspectief op een verblijfsvergunning verhogen. Ook kan er sprake zijn van een wijziging in de situatie van de ex-AMV. Echter, ook vrijheidsbeperkende maatregelen hangen samen met het al dan niet verkrijgen van een verblijfsvergunning. Het grootste aandeel verblijfsvergunning (31%) vinden we bij deelnemers die drie of meer reguliere aanvragen hebben gedaan, en nooit een vrijheidsbeperkende maatregel kregen opgelegd. Ter vergelijking, van de deelnemers die eveneens meer dan drie reguliere aanvragen hebben gedaan, maar bij wie wel een VBM is opgelegd, heeft 12% een verblijfsvergunning gekregen. Ook zien we opvallend genoeg dat het al dan niet in beroep gaan bij de Vreemdelingenkamer samenhangt met *terugkeer*. Ex-AMV's die in beroep zijn gegaan, zijn vaker teruggekeerd dan ex-AMV's die nooit in beroep zijn gegaan. Het aantal keren dat men in beroep is gegaan (Asiel en Regulier), vertoont de sterkste samenhang met het al dan niet *MOB* vertrekken. Ex-AMV's die meer dan 2 keer beroep hebben aangetekend tegen een beslissing vertrekken minder vaak *MOB* dan deelnemers die minder vaak beroep hebben aangetekend. Het aandeel *in begeleiding* neemt tenslotte af naarmate er meer aanvragen 'regulier' zijn gedaan. Het hoogste percentage *in begeleiding* valt echter in de groep die 2 of 3 aanvragen regulier heeft gedaan en meer dan 2 keer een beroep asiel of regulier heeft gedaan.

#### *De sterkste verbanden*

In de CHAID-analyse van alle kenmerken betreffende 'demografie en asielachtergrond' zien we dat het aantal reguliere aanvragen de belangrijkste variabele blijft voor het verkrijgen van een *verblijfsvergunning*. Ook geslacht en het al dan niet hebben ondergaan van VBM spelen hierbij een rol. Bij *terugkeer* blijft het hebben van een psychiatrische diagnose de belangrijkste (en tevens enige) voorspeller: geen enkele ex-AMV bij wie een psychiatrische diagnose is vastgesteld is teruggekeerd naar het land van herkomst. Het al dan niet hebben van een psychiatrische diagnose blijft tevens de enige significante voorspeller van *MOB* vertrekken. Bij ex-AMV's bij wie een psychiatrische aandoening is gediagnosticeerd zien we een lager percentage dat *MOB* vertrekt. De sterkste samenhang zien wij tussen 'de datum van instroom' en het aandeel *in begeleiding*—des te later de instroomdatum, des te groter het aandeel in begeleiding en des te kleiner de kans dat al een resultaat is behaald. We zien ook een relatief groot aandeel in begeleiding bij ex-AMV's die voor 1 augustus 2009 zijn ingestroomd en twee of minder 'reguliere' aanvragen voor een verblijfsvergunning hebben gedaan. Als het aantal reguliere aanvragen toeneemt neemt het aandeel in begeleiding af.

## Oorzaak en gevolg

Samengevat zijn de belangrijkste organisatorische en methodische succes- en faalfactoren die in deze studie worden onderscheiden de volgende:

1. Het daadwerkelijk 'ingezette traject' is de beste voorspeller voor *verblijfsvergunning*;
2. Het daadwerkelijk 'ingezette traject' is ook de beste voorspeller voor *terugkeer*;
3. De 'duur van het verblijf' is de beste voorspeller voor *MOB*;
4. De 'duur van het verblijf' is eveneens de beste voorspeller voor *in begeleiding*.

Tot slot rest de vraag of er bij de gevonden samenhang sprake is van een oorzakelijke relatie. Daartoe is nagegaan in hoeverre de hierboven besproken kenmerken van de deelnemende ex-AMV's alternatieve verklaringen kunnen bieden voor de behaalde resultaten. Zo blijkt dat vrouwen met kinderen vaker een verblijfsvergunning krijgen dan mannen zonder kinderen. En ex-AMV's met een psychiatrische diagnose keren in geen enkel geval terug naar het land van herkomst.

Op grond van deze analyses kunnen we concluderen dat de kans groot is dat kenmerken van de organisatie en werkwijze geen causale samenhang vertonen met het aandeel *verblijfsvergunning*. Naast de kenmerken van de deelnemers voegen de kenmerken van de steunpunten weinig toe, wat de kans op causaliteit verkleint. We zien weliswaar dat het ingezette begeleidingstraject een goede voorspeller is van het aandeel verblijfsvergunning, maar kenmerken van de deelnemers verklaren dit aandeel net zo goed. Het ingezette begeleidingstraject en caseload van de steunpunten vertonen eveneens een samenhang met *terugkeer* maar ook dit betreft waarschijnlijk geen oorzakelijk verband. Verschillen in demografie of asielachtergrond kunnen de variatie in terugkeer evengoed verklaren. Zo keren ex-AMV's met een psychiatrische diagnose in het geheel niet terug naar hun land van herkomst. Voor *MOB* zien we hetzelfde verschijnsel als bij terugkeer. Kenmerken van de steunpunten (zoals de duur van het verblijf, de ervaren knelpunten en de organisatie van de juridische bijstand) hangen weliswaar samen met het voorkomen van *MOB*, maar dit betreft waarschijnlijk geen causale relatie, ofwel persoonsgebonden kenmerken zijn hier belangrijker. Vooral het hebben van psychiatrische problematiek blijkt een goede voorspeller voor *MOB*, in de zin dat een psychiatrische diagnose voorkomt dat ex-AMV's *MOB* vertrekken. Ook gezien het aantal ex-AMV's bij wie dit in het voorliggende onderzoek onbekend is, dient een tijdige diagnostiek en, zo nodig, behandeling van psychische en somatische klachten een belangrijk aandachtspunt te zijn voor de verdere ontwikkeling van de aanpak van ex-AMV's, vooral voor jongeren zonder kansen op legaal verblijf in Nederland. Als laatste kunnen we concluderen dat de kans aanwezig is dat kenmerken van de organisatie en werkwijze (voor subgroepen van ex-AMV's) een causale samenhang vertonen met het aandeel dat nog in begeleiding is. De duur van de begeleiding bij Perspectief laat daarbij de sterkste samenhang zien. We zien dat wanneer ex-AMV's tussen een half en anderhalf jaar bij een steunpunt in begeleiding zijn, de kans het grootst is dat er nog geen resultaat is behaald en een ruime meerderheid nog steeds in begeleiding is. Als deelnemers langer dan anderhalf jaar bij een steunpunt in begeleiding zijn, neemt de kans dat deelnemers nog steeds in begeleiding zijn af en worden steeds vaker resultaten geboekt. Van deze groep is de helft nog steeds in begeleiding. Ook het door het steunpunt ingezette individuele begeleidingstraject speelt voor subgroepen een belangrijke rol. De trend daarbij is dat als het begeleidingstraject gericht is op terugkeer het aandeel dat nog in begeleiding is kleiner is dan wanneer het begeleidingstraject is gericht op een verblijfsvergunning.

## Overzicht conclusies

Tot slot zetten we hier de conclusies van de studie nog eens op een rij. Met betrekking tot de onderzoeksvragen (OV) over de actoren rond de lokale steunpunten Perspectief en hun rol daarbinnen (OV1); de samenwerking en communicatie tussen het steunpunt en de ketenpartners (OV2) en de knelpunten (OV18); alsook de overeenkomsten en verschillen in de organisatie van de lokale steunpunten (OV3), komen wij tot de volgende conclusies:

1. De Perspectief projecten zijn allen opgezet in samenspraak met de gemeenten en worden allen uitgevoerd door maatschappelijke of 'civil society' organisaties. Lokale afdelingen van Vluchtelingenwerk Nederland zijn bij driekwart van de steunpunten betrokken, vaak in combinatie met andere partners.
2. De doelstellingen van de steunpunten en betrokken gemeenten sluiten vrijwel naadloos aan bij de invulling van de motie Spekman door Rijk, VNG en de betrokken gemeenten (de Jong, ND). In de lokale praktijk wordt echter naast het bieden van toekomstperspectief ook gewerkt aan stabilisering van de levenssituatie van de ex-AMV's in het 'hier en nu'.
3. Alle steunpunten hebben incidenteel contact met de IND, hoofdzakelijk rond het opvragen van informatie over cliënten of procedures. Op twee na werken alle steunpunten samen met de DT&V. Als met de IND en de DT&V wordt samengewerkt, zijn de steunpunten daar over het algemeen tevreden over, maar driekwart van de steunpunten ervaart knelpunten in de samenwerking met beide diensten. Met de overige ketenpartners wordt weliswaar in mindere mate, maar meestal goed samengewerkt. Knelpunten komen daarin weinig voor en zijn meestal van incidentele aard.

Kijkend naar de demografische kenmerken van de deelnemende ex-AMV's (OV4); hun achtergrond ten aanzien van verblijf in Nederland (OV5) en in welke mate en op welke wijze de deelnemers eerder zijn aangezet tot terugkeer naar het land van herkomst (OV6), dan zien wij het volgende beeld:

4. Van de deelnemers aan het experiment is 26% vrouw en is de gemiddelde leeftijd bij opname in de steunpunten is 22,4 jaar. De ex-AMV's komen in totaal uit 43 verschillende herkomstlanden. Angola, Sierra Leone, Guinee en China zijn de belangrijkste herkomstlanden, 56% van de ex-AMV's komt uit deze vier landen. Meer dan de helft (55%) van de vrouwen heeft kinderen in Nederland (tegenover 12% van de mannen).
5. Bij een kwart van de ex-AMV's is een psychiatrische diagnose gesteld door een medicus. 19% van de ex-AMV's is vanwege lichamelijke klachten onder behandeling van een arts.
6. Behalve bij geslacht, zien we (soms aanzienlijke) verschillen tussen de steunpunten in de samenstelling van de deelnemers.
7. Zestig procent van de ex-AMV's is in 2001 of 2002 voor het eerst in Nederland geregistreerd. De gemiddelde leeftijd waarop de deelnemers bekend werden in Nederland is 15,6 jaar. Gemiddeld verbleven de ex-AMV's al bijna 7 jaar in Nederland op het moment dat zij hulp zochten bij de steunpunten.
8. Zeventig procent van de ex-AMV's heeft één keer asiel aangevraagd, de overigen hebben meerdere asielaanvragen ingediend. Bijna allen hebben ooit een beroep AR aangetekend, 13% een beroep AC-procedure. Eén op de tien ex-AMV's heeft ooit beroep aangetekend bij de Vreemdelingenkamer en 96% heeft naast hun asielaanvraag ook een of meer keren een reguliere verblijfsvergunning aangevraagd.

Met betrekking tot de onderzoeksvragen over het bereik van en instroom in de steunpunten (OV7); de duur en intensiteit van de geboden begeleiding (OV8); de rol van de vertrouwenspersoon (OV9) en vertrouwen winnen (OV10); de momenten van afweging rond de individuele trajecten van de deelnemers (OV11), alsook de eventuele verschillen hierin tussen de steunpunten (OV12), concluderen wij het volgende:

9. Veruit de meeste cliënten die in het Perspectief experiment zijn ingestroomd waren al in begeleiding bij het betreffende steunpunt of hebben zichzelf aangemeld.
10. De gemiddelde verblijfsduur varieert tussen 17 (reeds uitgestroomd) en 19 maanden (nog in begeleiding). Het gemiddeld aantal contacten tussen cliënt en begeleider bedraagt zo'n 2,3 per maand. Er zijn aanzienlijke verschillen tussen de steunpunten in de duur van de begeleiding en grote onderlinge verschillen tussen de ex-AMV's in de intensiteit van de begeleiding.
11. Bij vijf steunpunten heeft de vertrouwenspersoon besluitvormende bevoegdheden, maar in de meeste gevallen (11) wordt echter in gezamenlijk (team) overleg besloten.
12. Zonder uitzondering stellen de steunpunten dat het winnen van het vertrouwen van de ex-AMV's de kern is van hun benadering en dit denken zij gemiddeld tot goed te doen.
13. In de meeste gevallen wordt in eerste instantie op basis van het juridische perspectief een traject voor de ex-AMV bepaald. Het moment waarop een traject wordt ingezet varieert, is afhankelijk van de individuele situatie en kan veranderen gedurende het begeleidingstraject. Het lijkt dat de steunpunten in de meeste gevallen pas inzetten op een terugkeer-traject als de juridische mogelijkheden voor een verblijf in Nederland uitputtend zijn verkend en de ex-AMV hier voldoende op voorbereid is.
14. De werkwijzen van steunpunten zijn niet zo makkelijk onder te verdelen in bijvoorbeeld een 'cyclische' en een 'lineaire' lijn; de praktijk is pluriformer. Het onderscheid tussen de verschillende werkwijzen is niet zozeer absoluut, maar eerder een weerslag van nuttig bevonden methodieken uit maatschappelijk/jongerenwerk, lokale afspraken tussen belanghebbenden en de individuele invulling van de begeleiders.
15. Gezamenlijk staan de Perspectief projecten voor een pragmatische aanpak waarbij de ex-AMV's en hun directe problemen centraal staan, er oog is voor de complexiteit in individuele problematiek en de samenhang met structurele maatschappelijke factoren (die moeilijk beïnvloedbaar blijken) en er gezocht wordt naar maatoplossingen waarbij de rechten van deze jongeren gewaarborgd worden.

Als we vervolgens kijken naar de onderzoeksvragen omtrent de resultaten die de steunpunten behalen, zoals over het aantal verkregen verblijfsvergunningen (OV13); geslaagde pogingen tot vrijwillige terugkeer naar het land van herkomst (OV14); vertrek met onbekende bestemming of andere uitkomsten (OV15); beslissingen tot stopzetting van een Perspectief-traject (OV16); alsook de tijd die het duurt tot deelnemers aan Perspectief definitief duidelijkheid hebben over verblijfsvergunning of terugkeer (OV17), kunnen we de volgende bevindingen melden:

16. 107 ex-AMV's (15%) hebben gedurende de looptijd van het experiment een verblijfsvergunning verkregen. 21 ex-AMV's (oftewel 3%) zijn teruggekeerd naar het land van herkomst. 87 ex-AMV's (12%) zijn MOB vertrokken. Eén procent (n=10) van de ex-AMV's is doorgemigreerd naar een ander land. Daarnaast zijn er nog 35 ex-AMV's die wel zijn uitgestroomd bij het steunpunt, maar waar het resultaat niet onder een van bovengenoemde categorieën valt.
17. 65% van de ex-AMV's die bij de steunpunten geregistreerd staan, is op het moment van meting nog in begeleiding van de steunpunten—er is nog geen resultaat geboekt in termen van terugkeer of een verblijfsvergunning, maar deze jongeren zijn ook niet MOB vertrokken. Volgens veel van de geïnterviewde steunpuntmedewerkers en gemeenteambtenaren was de looptijd van het experiment te kort om in de meeste, vaak gecompliceerde gevallen resultaat te boeken.
18. De duur en intensiteit van de begeleiding kan sterk verschillen per individuele ex-AMV en per moment. Jongeren die zijn uitgestroomd verbleven gemiddeld 17 maanden in begeleiding bij een steunpunt.

Als we tot slot kijken naar de onderzoeksvragen met betrekking de mate waarin en de welke waarop de resultaten van de Perspectief-projecten gerelateerd zijn aan verschillen in de organisatievorm of werkwijze van de steunpunten (OV19); of aan verschillen in de kenmerken van deelnemende ex-AMV's (OV20); alsook naar welke aspecten van de organisatie en werkwijze van de steunpunten het meest bijdragen aan de resultaten (OV21), dan kunnen we het volgende concluderen:

19. Het daadwerkelijk ingezette begeleidingstraject vertoont een samenhang met het aandeel ex-AMV's dat een *verblijfsvergunning* krijgt, maar kenmerken van de deelnemers kunnen die verklaring evenzo bieden. Organisatie en werkwijze biedt met andere woorden geen aanvullende verklaring voor de gevonden verschillen in het aandeel dat een verblijfsvergunning krijgt.
20. Het ingezette begeleidingstraject en de caseload van de steunpunten vertonen eveneens een samenhang met *terugkeer* maar het betreft waarschijnlijk geen causale samenhang. Kenmerken van ex-AMV's kunnen de variatie in het aandeel deelnemers dat terugkeert naar het land van herkomst evengoed voorspellen.
21. De kenmerken van de steunpunten (zoals de duur van de begeleiding, de ervaren knelpunten met gemeenten en de organisatie die de juridische bijstand verleent) spelen mogelijk een rol bij het voorkomen van *MOB*. Echter, vooral het hebben van een psychiatrische diagnose blijkt een goede voorspeller voor *MOB*, in de zin dat dit voorkomt dat ex-AMV's *MOB* vertrekken. Kenmerken van de steunpunten hangen weliswaar samen met het voorkomen van *MOB*, maar dit betreft vermoedelijk geen causale relatie.
22. Er is mogelijk een causale samenhang tussen de werkwijze en organisatie van de steunpunten en het aandeel ex-AMV's dat nog *in begeleiding* is. De duur van het verblijf bij Perspectief laat de sterkste samenhang zien. Het door het steunpunt ingezette individuele begeleidingstraject, als ook de knelpunten in de samenwerking tussen gemeenten, spelen voor subgroepen een belangrijke rol.

Op verscheidene momenten in de analyse zijn diverse 'organisatie en werkwijze' kenmerken van de steunpunten in de statistische analyse opgekomen als mogelijk relevant. Echter in de kwalitatieve

analyse werd reeds duidelijk dat op veel kenmerken de steunpunten meer overeenkomen dan verschillen. Daarnaast is er sprake van significante verschillen in de demografie en asielachtergrond bij de populaties ex-AMV's die de steunpunten begeleiden. De betekenis van de organisatievorm, (de kwaliteit van) samenwerkingsverbanden en de gemeten diversiteit in werkwijzen lijken dan ook in veel van de analyses van ondergeschikt belang. Toch lijken, bij elkaar genomen, de tijd en aandacht die aan de begeleiding van de ex-AMV's besteed kan worden (caseload, fte's), alsook de beschikbaarheid van juridische expertise op het steunpunt, van invloed op de door het steunpunt behaalde resultaten. Dit wijst naar het belang van voldoende financiering voor dergelijke lokale initiatieven, alsook van de betrokkenheid van Vluchtelingenwerk en andere '*civil society*' organisaties met expertise op het terrein van asielzoekers, bij de aanpak van ex-AMV's.

De centrale conclusie van dit onderzoek is wellicht dat de onderlinge verschillen tussen de organisatievorm en de werkwijze van steunpunten de uiteindelijke resultaten niet of in onvoldoende mate kunnen verklaren. De kenmerken van de ex-AMV's die bij de steunpunten in begeleiding zijn geweest kunnen doorgaans een alternatieve verklaring bieden voor de gevonden resultaten. De meeste in het onderzoek geconstateerde verschillen in organisatie en werkwijze lijken uiteindelijk geen duidelijk onderscheidende rol te spelen in de verklaring van de uitkomsten die de steunpunten behalen, met andere woorden, de overeenkomsten tussen de onderzochte steunpunten zijn groter dan de verschillen in werkwijze.





## Summary

### *Background of the research project: the Perspective Experiment*

In response to the Spekman motion, which was accepted by the Dutch parliament on July 3, 2008 (TK 2007-08, 19637 No. 1211) 20 municipalities together with the Association of Dutch Municipalities, the VNG, cooperated to initiate the Perspective Experiment on 1 October 2009. This experiment aims to prevent former unaccompanied minors of other nationalities (ex-AMV's aged 18 years or older) from resorting to unlawful residency and comprises 20 support centers distributed nationally (in Alkmaar, Almelo, Amsterdam, Arnhem, Den Haag, Deventer, Drachten, Eindhoven, Enschede, Groningen, Haarlem, Hengelo, Leeuwarden, Maastricht, Nijmegen, Rotterdam, Tilburg, Utrecht, Zaandam en Zwolle).

For all support centers the primary goal is to provide a realistic perspective on the future, in which the main trajectories are either a procedure for a residency permit for the Netherlands or assisted repatriation. Many support centers offer low threshold living room projects in which ex-AMV's have access to, for example, internet, reading material from their home countries and music. For most support centers the living room forms the core of the counseling process. The experiment ran from 1 October 2009 to 1 April 2011. The following analysis of results of the experiment provides insights in the organization, work methods and achievements of the 20 support centers involved in the experiment. Using these results the Director Immigration Policy (DMB) will establish whether the Perspective approach is more successful in preventing illegal immigration than the regular approach policies. This goal can be achieved by the actual return of ex-AMV's to their country of origin or by being granted a residency permit for the Netherlands.

### *Research questions*

What are the characteristics of the organizations and work methods of the Perspective support centers? Who are the participants and what are the results achieved by the support centers? Which relationships can be established between the results and the variations in methods and organization used?

### *Research format and methods*

Aim of this research project is to compare the results of the 20 support centers involved in the experiment on a number of distinguishing characteristics of organization format and work methods. In the study the following possible results are defined: (i) (assisted) return to the country of origin; (ii) receiving a (temporary) residency permit; (iii) departure with unknown destination (MOB); (iv) on-going project participation; (v) transit migration.

The research project had a duration of 7 months and included (i) a pilot reconnaissance phase, (ii) a subsequent phase in which support center staff and municipality policy makers were interviewed and relevant documents and registrations were collected and (iii) analysis and reporting. Table S1 provides an overview of the research questions.

### *Mixed methods design*

In order to answer these research questions the following data sources and research methods were applied:

- Semi-open interviews with representatives of all Perspective support centers (n=20) and local municipality policy makers (n=19)
- National and local registries of the participants in the experiment (n=733)
- Interviews with other stakeholders (n=7)
- Document analysis

**Tabel S1: Research questions**

*Organizational*

1. Which staff members are involved in the Perspective support centers and what are their respective roles?
2. How is the communication and co-operation between the support center and the Immigration police, IOM, IND, DT&V organized?
3. What are the similarities and differences in the organization of the 20 support centers?

*Inventory of participants*

4. What are the demographic characteristics of the participating ex-AMV's?
5. What (refugee) backgrounds do the participants have relevant to their residency in the Netherlands?
6. To what extent and in which ways have participants previously been encouraged to return to their country of origin?

*Support center work methods*

7. In which ways and on whose initiative are the ex-AMV's approached by the Perspective support centers?
8. How long and how intensively are/were ex-AMV's guided by the support centers?
9. What is the role of the personal counselor of the ex-AMV in the counseling process?
10. In which ways and to what extent do the support centers gain the trust of the ex-AMV's?
11. At which point and by which criteria is the decision made for repatriation, residency procedures or otherwise?
12. What are the similarities and differences in the work methods used by the 20 local support centers?

*Results*

13. In how many cases (N and %) do the support centers / ex-AMV's succeed in obtaining a residency permit? What are the criteria for granting the permits (relatively late in the overall procedure) in these cases?
14. In how many cases (N and %) do the support centers / ex-AMV's succeed in voluntary repatriation? Which nations and which forms of repatriation are involved here?
15. How many cases (N and %) result in departure with unknown destination or other outcomes, such as transit migration?
16. How many cases (N and %) lead to cessation of the Perspective trajectory for an individual ex-AMV? Who makes this decision, what are the situations and criteria involved here?
17. How long after entry into the Perspective program do ex-AMV's have final clarity concerning residency or repatriation?

*Evaluation*

18. Are there bottlenecks or friction in the co-operation between the support centers and Immigration police, IOM, IND, and DT&V? If so, which?
19. In which ways and to what extent are the results of the Perspective project related to differences in organization format and/or work methods of the support centers?
20. In which ways and to what extent are the results of the Perspective project related to differences in the characteristics of participating ex-AMV's?
21. Which (parts or elements) of the organization and work methods of the support centers contribute most and least to the results (for a subgroup of clients)?

*Analysis*

The characteristics of the support centers (work method and organization) have been systematically ordered, based on the interviews. Qualitative analysis was first used to define similarities and differences in organization format and work methods for the 20 support centers. This qualitative analysis was then used to generate a number of independent variables for a multi-level analysis, in

which connections between results and specific characteristics of the 20 support centers were explored. Ultimately two quantitative data bases were generated, one on the level of individual AMV data and one at the level of data from the 20 support centers. In all, there are registration data from the support centers available for 733 ex-AMV's. For 715 ex-AMV's additional data concerning their refugee background is available (from the DMB).

#### *Statistical analysis*

Descriptive statistics (percentages/crosstabs/averages) were used to answer the research questions regarding the characteristics of organization formats and work methods of the support centers, the characteristics of the ex-AMV's and the support centers' results. CHAID analyses were conducted to determine and investigate the relationships between the characteristics and results of the support centers. Subsequently the question was whether the relationships uncovered were of a causal nature. Therefore the characteristics of the participants of the support centers were entered into the CHAID analyses as potentially intervening factors (possibly providing alternative explanations for the results).<sup>25</sup>

In the following we summarize the research results.

#### *The Perspective approach: organizational spectrum*

Chapter 3 describes the similarities and differences in the organization of the local support centers, the staffing and involvement of other organizations, and the co-operation with the main process partners and the bottlenecks encountered there.

The aims of the support centers and the municipalities may be summarized as prevention of illegal immigration and offering a perspective, of repatriation or legal residency. In this context, practical solutions for immediate problems and issues obstructing a future-focused approach are looked for. Six support centers were newly established for the Perspective experiment, while fourteen were already operative.

#### *Staff and their role in the support center*

The number of paid staff members varies from zero to eight. Except Utrecht all support centers make use of volunteers and/or interns. Support center Maastricht is totally volunteer-operated. All but three support centers have internal legal advisors. Thirteen centers are (partly) run by a regional department of VluchtelingenWerk Nederland, an refugee council. The council is also involved in three other support centers. Organizations for social welfare are involved in the work of some of the support centers. The local experiments were launched in close co-operation with the municipal authorities. These municipalities are the commissioners and co-financers of all support centers and bear responsibility for living expenses and care budgets. Seventeen municipalities maintain regular contact with the support centers. In the remaining municipalities this is often relegated to a neighboring municipality co-operating in the experiment. Local authorities facilitate the centers, for example with financial expertise. Six municipalities co-operate on case-level with the support centers. In most cases the co-operation and communication is viewed as (very) good by both parties.

---

<sup>25</sup> for details concerning the statistical analysis, see chapter 2.4

### *Co-operation with external partners*

All support centers have (incidental) contact with the IND, Immigration and Naturalization service, mainly concerning requests for information about clients and procedures. 18 centers work with DT&V, the Repatriation and Departure Service: 12 centers on case-level, the others mainly for information. All support centers have (incidental) contact with the immigration police to register participants or have them released when put into custody by mistake. 18 of the 20 support centers work with the IOM, but mainly incidentally. Existing co-operation is focused on assistance with repatriation or on medical and social assistance in the Netherlands.

### *Bottlenecks in the co-operation with external partners*

The support centers rate communication with the IND as reasonable to good, but often dependent on who answers the phone. Fifteen centers experience bottlenecks with the IND, such as slow reactions to requests and time-consuming procedures. The majority of centers rate the communication with the DT&V as good, but 16 centers experience bottlenecks in the co-operation. As with the IND, differences between DT&V staff members with whom one works are noted. Nearly all centers have incidental contacts with the immigration police and rate the communication as good. Eight centers mention problems with the police departments mainly concerning clients that have been wrongly arrested. All centers who work with the IOM, International Organization for Migration, see the communication as good to very good. Eight centers mention problems with the IOM, such as accessibility and follow-up on agreements made.

Communication with other partners, including Nidos, Bureau Child Welfare, Social Work, the Municipal Public Health Service, Defense for Children, Stichting Maatwerk bij Terugkeer (Tailored Repatriation Foundation), Beyond Borders, Red Cross, Salvation Army, Stichting Wereldwijd (Worldwide Foundation), is generally seen positively.

Recapitulating we see that support centers differ in a number of organizational aspects, such as having a living room or not, or whether using such a space is voluntary or compulsory. One clear difference is the level of involvement of the VluchtelingenWerk Nederland, and there are rather clear differences in the staffing and use of volunteers. The role of, and the communication with, the municipalities varies in the support centers. Some centers have better co-operation with the IND and DT&V than others.

### *Demographic characteristics and refugee background of participants*

In chapter 4 the demographic characteristics and refugee backgrounds of the ex-AMV's participating in the support centers is discussed.

### *Demographic characteristics*

26% of the participants are women. The average age at entry to the support center is 22,4 years. Women are on average slightly younger (21,9 years) than men (22,6 years). Angola, Sierra Leone, Guinea and China are the main countries of origin, 56% of the ex-AMV's come from these four countries. Almost 80% of the ex-AMV's come from Africa, and 20% from Asia. 55% of the women and 12% of the men have children in the Netherlands. 19% of the ex-AMV's receive medical treatment for physical problems. 25% of the ex-AMV's have received a psychiatric diagnosis. The number of Angolan ex-AMV's varies per center from 15% to 31%. The number of ex-AMV's from Sierra Leone varies from 12% to 34%. The support centers show a variation in psychiatric problems from 3% to 44% and in somatic problems from 5% to 45% of the participants.

### *Refugee background of participants and procedures*

Sixty percent of the Perspective participants were first registered in the Netherlands in 2001 or 2002. On average the ex-AMV's were in the Netherlands almost seven years when they first sought help at a support center. The average age at which the ex-AMV's who participated in Perspective were first registered in the Netherlands is 15,6 years.

70% have applied for refugee status once, 30% of ex-AMV's have done this two to five times. 94% of participants have at some point filed an appeal AR, 63% has done that twice or more often. Thirteen percent of the ex-AMV's has filed an appeal AC procedure, including 3% more than once. Ten percent (n=72) has at some point filed an appeal at the Immigration Board (Vreemdelingenkamer). On average participants have filed 2,5 appeals against earlier refugee court decisions. 96% have filed for a regular residency permit in addition to their refugee status application. Most ex-AMV's have deposited more requests, on average 2,6 times. For 10% (n=73) of the ex-AMV's a so-called 'no-blame' application has at some point been filed, because the ex-AMV through no fault of their own cannot return to their country of origin. Twelve of the 73 'no blame procedures' (16%) were declared valid and granted. 37% of the ex-AMV's have experienced freedom restrictive measures (VBM) applied, 15% twice or more often. The total duration of these VBMs is on average 145 days. Data concerning earlier attempts by authorities to repatriate participants could not be provided by the DMB.

### *The Perspective approach: a methodological rainbow*

Chapter 5 describes the similarities and differences in approach and work methods as these were encountered in the support centers.

### *Application and registration as a client at a support center*

When we review how and on whose initiative the ex-AMV's are reached by the centers, we see that the majority of clients participating in the Perspective experiment were already in counseling at the specific support center or applied personally. The centers all use the nationally formulated participation criteria (De Jong, ND). In addition, most centers apply regional application criteria, which may vary locally. Eleven of the twenty centers work with an age limit. Seventeen centers apply a test on the basis of their entry criteria before a client is accepted.

### *Counseling of ex-AMV's*

All support centers offer individual counseling tailored to the client and the ex-AMV's generally have a personal coach, who develops a personal contact with the client and knows his file. Social and legal assistance are the most common forms of support. Where applicable support centers assist with practical issues and contacts with lawyers and legal institutions, schools, community organizations, addiction centers or psychiatric help; if necessary clients are referred further.

One third of the participants completed (or discontinued attending) the counseling project before the end of the experiment, two thirds were still in counseling when the experiment closed. For the participants who have already left the experiment, the average duration of their stay in the project was 17 months. The participants still in counseling at closure stayed an average of 19 months. There are significant differences between the support centers regarding the duration of counseling and large differences between the ex-AMV's in the intensity of counseling. The average number of client

contact moments for the ex-AMV's is 35; that is approximately 2,3 contacts between client and counselor per month.

#### *The role of the living room*

Sixteen of the twenty centers have a living room, of which the opening hours vary from four or eight hours per week to every working day. In eleven centers use of the living room is voluntary, in five it is compulsory. The 'open door' and meeting place aspects of the living room as the place where clients informally meet and make contact with each other and counselors are seen as the most important functions. The majority of support centers view the role of the living room in the daily life of the ex-AMV's as (very) important. The living room facilitates informal and casual trust building and provides clients with opportunities for mutual support and networking with other ex-AMV's.

#### *Study, internships and other activities*

The facilities for study and internships for participants in all support centers are very limited. The primary obstacle is that ex-AMV's lack residency status. Fourteen support centers organize activities such as (language) classes, computer courses, informative and social gatherings.

#### *Allowance for daily expenses*

In all the centers, allowances for daily expenses are only available for clients without legal residency status. In each support center additional requirements are demanded, such as active participation in projects or regular presence at the support center. Eight centers distribute allowances themselves, nine others do so via external organizations and three centers transfer the funds directly to clients' bank accounts.

#### *The role of counselors and gaining trust*

In five support centers the counselors have decision-making authority concerning the client's file but in most (11) centers the team decides or the team leader or coordinator has final responsibility. Gaining the personal trust of the ex-AMV's is regarded without exception as very important and even as essential. The centers generally indicate that they achieve this (reasonably) well. Entering conversation, genuinely listening, involvement, honesty, following up on agreements made and promises are named as fundamental to the gaining of trust. The living room has a prominent role in this. By meeting and discussing in 'normal and relaxed' settings counselors hear other stories than they would in an office setting, according to the support centers.

#### *Working on repatriation or residency: trajectory plans and contracts*

The support centers monitor the clients' progress by maintaining dossiers and/or regular case evaluations. Half of the support centers record the counseling process in a written trajectory plan, the other centers do not. Nine support centers state that they ask participants to sign a contract or similar document. The most frequently followed trajectories in the centers are starting a legal procedure aimed at a residency permit for the Netherlands and working on repatriation. Sixteen of the twenty centers indicate in varying terminology that the trajectory for the ex-AMV is primarily determined on the basis of the legal perspective. The point in time at which a trajectory is initiated varies, dependent on the individual situation and can change during the counseling process. Nine support centers indicate that no deadline is set for completion of the trajectory. For 60% of the participants the actual trajectory is aimed at receiving a residency permit (including 1% no blame cases). 29% of participants follow a trajectory aimed at repatriation, and 4% follow a two-track trajectory.

### Termination of the Perspective trajectory

In 260 cases the counseling process of the ex-AMV was terminated. Many trajectories were terminated by the support center (35%) or the municipality (3%). In 29% of the cases this occurred by mutual consent, in 10% of the cases by the client. For the remaining 25% of the terminated cases it is not known who took the initiative to discontinue.

At seven support centers the counseling process is most often (52%) stopped in a mutual agreement between client and center. At six centers the process is most often (62%) stopped by the support center. In the remaining seven centers a relatively large number of processes (60%) are stopped without clarity as to who initiated the termination.

### No-solution dossiers

In four support centers 22% of the dossiers were rated as "stuck." At three centers 5% of dossiers were rated stuck. At the remaining thirteen support centers there were no stuck files. No significant differences on gender, country of origin or refugee background between stuck and other dossiers were found.

### Similarities and differences in support center work methods

The work methods of support centers are not readily divided into for example a 'cyclical' and 'linear' line. Daily practice is more complex, suggesting a 'rainbow of methods', in which the distinctions between methods are not absolute but rather the outcome of overlapping, locally appreciated, methodology derived from social work and youth work, local decision-making processes and individual approaches of the counselors. On the basis of interviews we developed the categories in Table S2, but we emphasize that there are a number of support centers which fit several of the categories we define here.

Table S2 Support center work methods		
Work method	Characteristics	Support centers
Cyclical/presence	low threshold, listening, client driven, equality, voluntary, accessible, involved, trust, presence-approach.	Alkmaar, Arnhem, Deventer, Eindhoven en Zaandam
Individually Tailored/integral	integral approach, broad, individually tailored, individual approach, personal	Den Haag, Drachten, Groningen, Leeuwarden en Tilburg
Linear/planwise	making appointments, keeping appointments, defining goals, non-voluntary character, sanctions, disciplined, orderly, planned, compulsory	Hengelo, Enschede, Zwolle
Confrontation/realism	honest, clarity, confrontational, realistic, focus on personal responsibility	Amsterdam en Maastricht
Combination Cyclical Approach and Individually Tailored		Haarlem, Rotterdam en Utrecht
Combination Individually Tailored and Linear/planwise		Almelo en Nijmegen



### *The Perspective Approach: Results*

Looking at actual results achieved we see that 65% (n=473) of the ex-AMV's who are registered at the support centers, are still in counseling at the centers at the time of measurement. That means no results have been achieved as yet in terms of repatriation or a residency permit, but also that these ex-AMV's have not departed MOB, with unknown destination. A total of 85 (18%) of the ex-AMV's who are still in counseling are waiting for a decision on a residency permit application.

A total of 260 ex-AMV's (35%) have seen their counseling trajectories being terminated during the experiment period, for various reasons. 107 ex-AMV's (15%) have received a residency permit during the experiment period. 21 ex-AMV's (3%) have returned to their country of origin. 87 ex-AMV's (12%) have departed with unknown destination (MOB). 10 ex-AMV's (1%) have migrated onwards to other countries. In addition, 35 ex-AMV's (5%) have left the program for reasons beyond the scope of these categories.

### *Evaluation: more similarities than differences*

The results of the Perspective projects are related to differences in organization format and work methods of the support centers. We see that the specific counseling trajectory chosen is most strongly related to the percentage of ex-AMV's who receive a residency permit and with the percentage of ex-AMV's that returns to their country of origin. In those cases where the counseling trajectory was aimed at receiving a residency permit we see that 23% have received that residency permit (on average that is 15%). In those cases where the counseling trajectory was aimed at repatriation we see that 8% has returned (average 3%).

The duration of counseling at the Perspective projects shows the strongest relationship with both the percentage of ex-AMV's departed with unknown destination, as with the percentage of ex-AMV's still in counseling. The data show that this is not a linear relation. In other words, a longer duration of counseling doesn't always lead to a larger number of terminated trajectories. A relatively large percentage (29%) of the ex-AMV's who have departed with unknown destination were in counseling for less than half a year. 37% of the ex-AMV's who departed with unknown destination did so only after 1½ years of counseling at the support center. Ex-AMV's are least likely to depart when they are in counseling between ½ and 1½ years. This shows that results such as repatriation or a residency permit or departure with unknown destination are either achieved very quickly (within a half year) or only after a longer period (after 1½ years).

The results of the Perspective projects are also seen to be related to characteristics of the participating ex-AMV's. For example, obtaining a residency permit is strongly related to the number of regular applications for a residency permit. The more often a regular residency permit has been applied for, the more often such a permit has been granted. Return to country of origin and departure with unknown destination are strongly related to psychiatric characteristics. Ex-AMV's with a psychiatric diagnosis do *as a rule* not return to their country of origin but also do not depart with unknown destination.

Due to the above reasons – and in view of the research design – it is not possible to determine which aspects or elements of organization format and work method contribute most or least strongly to the results. We do see relations but the question remains whether these are of a causal nature. Characteristics of the ex-AMV's can usually offer an alternative explanation for the revealed relations between the results and aspects or elements of organization or work methods of the support centers.

## Referenties

Commissie Integraal Toezicht Terugkeer. Jaarverslag 2010. ([www.commissieterugkeer.nl](http://www.commissieterugkeer.nl)).

De Jong, H. (ND). *Perspectief voor ex-AMV's. Kaders en uitgangspunten voor het experiment perspectief ex- AMV's*.

Leerkes, A., Galloway, M., Kromhout, M. (2010). *Kiezen tussen twee kwaden*. Den Haag: WODC.

Kromhout, M.H.C., Leijstra, Y.H. (2006). *Terugkeer en MOB bij Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen*. Den Haag: WODC.

Kamerstukken II, 2005/06, 27 062, nr. 44.

Kamerstukken II, 2007/08, 19 637, nr. 1211.

Stichting VluchtelingenWerk Utrecht (2005). *Project Perspectief – Steunpunt voor (ex)-AMA's*. Utrecht.

't Hart, H. et al. (2007). *Onderzoeksmethode*. Utrecht: Boom Onderwijs.

VNG (2009). Brief betreft uitvoering motie Spekman Vreemdelingenbeleid, BAWI/U200900358. Den Haag: 15 juni 2009.

## Index figuren

Figuur 1 Caseload per medewerker (inclusief vrijwilligers) .....	24
Figuur 2 Aantal beschikbare uren van de vaste medewerkers per cliënt per week .....	25
Figuur 3 Leeftijd bij instroom in het experiment Perspectief .....	38
Figuur 4 Aantal ex-AMV's naar sekse en land van herkomst .....	39
Figuur 5 Gemiddelde leeftijd ex-AMV's bij instroom steunpunt naar sekse en land van herkomst .....	40
Figuur 6 Psychiatrische en lichamelijke klachten .....	41
Figuur 7 Decision Tree (CHAID): Leeftijd instroom naar steunpunt.....	42
Figuur 8 Decision Tree (CHAID): Psychiatrische diagnose gesteld bij ex-AMV naar steunpunt .....	43
Figuur 9 Jaar waarin ex-AMV's voor het eerst bekend werden in Nederland .....	44
Figuur 10 Leeftijd van ex-AMV's waarop ze bekend werden in Nederland .....	45
Figuur 11 Decision Tree (CHAID): Leeftijd bij bekendwording in Nederland bij land van Herkomst ....	45
Figuur 12 Duur van het verblijf in Nederland bij instroom bij het steunpunt.....	46
Figuur 13 Decision Trees (CHAID): Verblijfsduur bij instroom naar steunpunt.....	46
Figuur 14 Aantal asielaanvragen .....	47
Figuur 15 Jaar waarin eerste asielaanvraag werd gedaan .....	47
Figuur 16 Tijdsduur (in maanden) tussen 1e asielaanvraag en de beslissing.....	48
Figuur 17 Totaal aantal beroepsprocedures van ex-AMV's (n = 692) .....	50
Figuur 18 Aantal keer dat een vrijheid beperkende maatregel is opgelegd .....	50
Figuur 19 Leeftijd van de voormalig AMV bij eerste VBM .....	51
Figuur 20 Jaar waarin eerste VBM is opgelegd (n=256) .....	51
Figuur 21 Ingezette traject bij de ex-AMV's (n=714, 19 missing) .....	71
Figuur 22 Decision Tree (CHAID): Ingezette trajecten ex-AMV's naar steunpunten (n=714) .....	72
Figuur 23 Instroomdata deelnemers Perspectief (instroom n=733) .....	73
Figuur 24 Uitstroomdata deelnemers Perspectief (n=233, 27 missing).....	74
Figuur 25 Duur van de Perspectief begeleiding van ex-AMV's die zijn uitgestroomd .....	75
Figuur 26 Duur van de Perspectief begeleiding van ex-AMV's die nog in begeleiding zijn.....	75
Figuur 27 Decision Tree (CHAID) Duur begeleiding uitgesplitst naar steunpunten .....	76
Figuur 28 Decision Tree (CHAID): Gemiddeld aantal cliëntcontacten per maand naar steunpunt.....	78
Figuur 29 Decision Tree (CHAID): Beëindiging traject naar steunpunt .....	79
Figuur 30 Decision Tree (CHAID): Vastgelopen dossiers per steunpunt .....	80
Figuur 31 Decision Tree (CHAID ): MOB per steunpunt.....	90
Figuur 32 Decision Tree (CHAID): 'In begeleiding' per steunpunt .....	92

## Index tabellen

Tabel 1 Mismatches op basis van sekse, geboortedatum en land van herkomst .....	13
Tabel 2 Start steunpunten .....	20
Tabel 3 Kenmerken huiskamers .....	21
Tabel 4 Medewerkers en vrijwilligers op de steunpunten .....	23
Tabel 5 Samenwerking steunpunten met de DT&V .....	27
Tabel 6 De belangrijkste herkomstlanden van ex-AMV's .....	38
Tabel 7 Groepen ex-AMV's naar beroep AC / AR / VK .....	49
Tabel 8 Bereik ex-AMV's door steunpunten .....	55
Tabel 9 Toetsing vooraf .....	56
Tabel 10 Maximum aantal cliënten .....	58
Tabel 11 Onderling netwerken .....	60
Tabel 12 Verstrekking leefgeld .....	63
Tabel 13 Contracten en trajectplannen .....	67
Tabel 14 Criteria ter bepaling van traject voor een cliënt .....	70
Tabel 15 Clustering van steunpunten in type werkwijze .....	81
Tabel 16 Belangrijkste resultaat volgens 20 steunpunten Perspectief .....	85
Tabel 17 Behaalde resultaten .....	86
Tabel 18 Behaalde resultaten, exclusief ex-AMV's die nog in begeleiding zijn .....	87
Tabel 19 Type huidige verblijfstitel (n=90) .....	87
Tabel 20 Terugkeer per land van herkomst .....	88
Tabel 21 Beëindiging van het begeleidingstraject bij MOB .....	89
Tabel 22 In procedure voor een verblijfsvergunning (n=85) .....	92
Tabel 23 Sets en subsets van variabelen .....	95
Tabel 24 Percentages MOB per steunpunt .....	101
Tabel 25 Percentages in begeleiding per steunpunt .....	104







