

Evaluatie Vluchthaven Amsterdam

Periode december 2013 – juni 2014



Amsterdam, mei 2014

Aanleiding

Sinds 2 december 2013 wordt in de pilot Vluchthaven ondersteuning geboden aan de groep 'We Are Here'. Het gaat om mensen die zich al in april 2013 hebben aangemeld voor het toenmalige hulpaanbod. Dat waren er destijds 159. Daarbij heeft Stichting Vluchtelingenwerk Amstel tot Zaan (SVAZ) tussen mei 2013 en oktober 2013 onderzoek gedaan naar het perspectief van de mensen. Hierbij zijn destijds ook de IND en de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) betrokken, waardoor zaken integraal konden worden onderzocht. Hierover is apart een rapportage verschenen.

Bij de pilot van de Vluchthaven biedt de gemeente 6 maanden onderdak vanuit de overtuiging dat vanuit een onderdakpositie gewerkt kan worden aan de toekomst, dit met instemming van de staatsecretaris die de pilot beschouwt als een lokaal experiment wat niet in strijd is met het Bestuursakkoord uit 2007¹) In deze evaluatie wordt teruggekeken naar de resultaten en bevindingen uit de Vluchthaven.

Over de groep 'We Are Here'

- *Na de zomer 2012 heeft een groeiende groep vreemdelingen zich verzameld in Amsterdam. Een deel van deze mensen was daarvoor ook aanwezig bij de tentenkampen in Ter Apel, Zwolle, Den Bosch.*
- *De groep groeit vanaf het najaar 2012 van 15, naar 50, naar 100 personen eind november 2012. De gemeente ontruimt het tentenkamp aan de Notweg na 2 maanden vanwege de veiligheidsrisico's. Een aanbod voor tijdelijk onderdak in en buiten Amsterdam was geregeld, maar werd op het laatste afgewezen door de groep "We Are Here".*
- *In december 2012 ontstond er een vervolg in de Vluchtkerk.. In april 2012 heeft de gemeente besloten een hulpaanbod te doen, bestaande uit (1) Vluchtelingenwerk zal uw dossier onderzoeken en in gesprek gaan over het juridisch perspectief en (2) de gemeente (GGD) zal personen met ernstige medische / psychische problematiek een vorm van onderdak aanbieden. Het aanbod stond open voor mensen die op dat moment verbleven in de Vluchtkerk. 159 personen hebben zich gemeld.*
- *Na 6 maanden heeft de groep de Vluchtkerk in juni vrijwillig verlaten, maar direct is een ander pand gekraakt: de Vluchtflat, Gedurende 4 maanden hebben De Key, Leger des Heils en HVO gezamenlijk hulp gegeven (bed, bad, brood).*
- *Begin oktober 2013 is de Vluchtflat verlaten, maar is vervolgens opnieuw een leegstaand kantoorpand gekraakt; het Vluchtkantoor gedurende 2 maanden. In november is er een bestuurlijk commitment ontstaan om de vreemdelingen uit de "oude groep van 159" gedurende 6 maanden onderdak te bieden, opdat de mensen vanuit een tijdelijke, maar stabiele situatie kunnen gaan werken aan hun toekomst die veelal niet in Nederland kan zijn.*
- *Mede dankzij de steun van de staatssecretaris was de Vluchthaven geboren. Iedereen van de eerder geregistreerde "groep 159" heeft dit onderdak geaccepteerd. Dat waren er toen nog ongeveer 100. De andere 59 verbleven deels in een AZC of in vreemdelingenbewaring of hadden zelf een ander onderdak gevonden. Ook hadden tussen mei 2013 en december 2013 inmiddels enkelen alsnog een verblijfsvergunning (3) gekregen of waren teruggekeerd (5).*

¹ Brief Tweede Kamer, 4 december 2013, nr. 457662

Doel, werkwijze en resultaten Vluchthaven

Het doel

Het doel van het individuele hulpaanbod is dat de personen gedurende een half jaar optimaal konden werken aan hun eigen toekomst. Hierbij ging het om het alsnog verkrijgen van een verblijfsvergunning en het afronden van juridische procedures. Voor personen waarbij geen perspectief was op verblijf in Nederland ging het om ondersteuning bij de vestiging in een derde land of terugkeer naar het land van herkomst.

Het individuele hulpaanbod is gedaan aan de "groep van 159" reeds bij de gemeente geregistreerde vreemdelingen. Van deze groep zijn 102 personen ingegaan op het aanbod. De overige personen hadden in de periode voorafgaand aan december 2013 elders onderdak gevonden (b.v. bij partner, AZC, verblijfsvergunning gekregen, vreemdelingenbewaring).

Begin februari 2014 is aan 26 personen die niet tot de "groep van 159" behoren eveneens onderdak geboden in de Vluchthaven. Na een periode van onderzoek (december 2013 – januari 2014 werd op dat moment door de GGD een advies gegeven tot het bieden van onderdak vanwege de aanwezigheid van medische problematiek. Derhalve bestond de totale groep die gebruik gemaakt heeft van het individuele hulpaanbod in de VH, uit 128 personen.

Cijfers Vluchthaven (situatie 9 mei)

Toegang tot de Vluchthaven		toelichting
Groep van 159 personen die zich in april 2013 hebben geregistreerd.	159	
Groep Onderdakindicatie GGD na vertrek uit Vluchtkantoor (dec. 2013) .	26	Na screening GGD en dossieronderzoek Vluchtelingenwerk zijn deze mensen ondergebracht in de Vluchthaven vanuit tijdelijk onderkomen Surinameplein.
Subtotaal	185	
Onderdak in Vluchthaven gekregen NB: Binnen de groep 159 worden nu nog 5 personen buiten de VH apart opgevangen en begeleid bij ASKV-MOO vanwege ernstige GGZ problematiek.	128	Het verschil van 57 is het resultaat van "uitstroom" in de periode mei 2013 – december 2013. Een aantal mensen kon naar een AZC, kwam in vreemdelingendetentie, bleek onderdak te hebben bij partner, is teruggekeerd of verkreeg verblijfsvergunning. Ook is 1 persoon overleden.

Inzicht in perspectief vreemdelingen ²		toelichting
Na mutaties in de periode dec.- mei is het aantal personen VH op 9 mei	117	Het verschil met 128 is te verklaren door 2 terugkeerders, 3 verblijfsvergunningen, uitplaatsingen naar AZC, ontzegging toegang VH of personen met verblijf elders, dan wel vertrokken met onbekende bestemming.
Art 64 aanvraag in behandeling genomen door IND	5	Ernstige medische (veelal GGZ) problematiek. Onderzoek loopt nog of persoon tijdelijk

² Personen die een procedure hebben lopen, zijn (m.u.v. art 64) niet in het overzicht meegenomen.

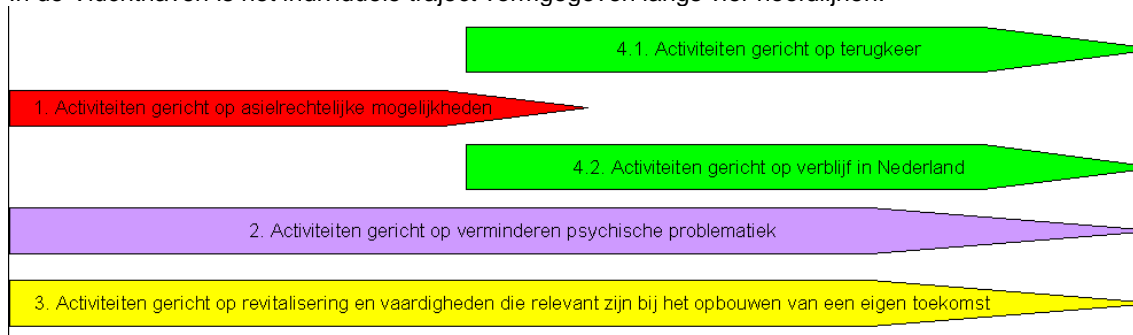
		verblijf moet krijgen (art.64) en aansluitend opvang Rijk (in AZC).
Art 64 aanvraag in voorbereiding	6	Idem, maar er moet nog informatie van behandelaars (artsen) worden verkregen voordat aanvraag art. 64 bij IND kan worden gedaan.
Zwangeren (en partner)	4	Deze mensen worden nog uitgeplaatst naar AZC of Gezinslocatie voor 1 juni.
Subtotaal kansloos voor verblijf	102	
Groep serieuze GGZ en somatische problematiek. Een stabiel onderdak is belangrijk voor behandeling / bieden zorg.	50	Op dit moment is dit aantal nog een schatting. GGD adviezen moeten binnenkomen voor 15/6/2014. De huidige GGZ of somatische problemen belemmeren in deze fase om mensen te activeren tot terugkeer.
Het deel van de kansloze mensen "zonder belemmeringen"	52	
Bezig met terugkeer	12	Dit betreft de mensen die nu terugkeer willen overwegen.
Subtotaal	40	Niet bereid tot meewerken aan terugkeer

De gehanteerde werkwijze

In de Havenstraat is niet alleen gewerkt aan het verkrijgen van de duidelijkheid over de juridische situatie. In de Vluchthaven zijn mensen in hun kracht gezet, de vitaliteit is versterkt. Er is ruimte gecreëerd om na te denken over de toekomst. Werkende weg is er in de Vluchthaven een setting gecreëerd waar mensen langere tijd geen zorgen hadden over 'waar slaap ik vanavond' en 'waar haal ik eten vandaan'. Dit is een soort voorwaarde om 'mens' te worden en van daaruit te durven denken aan de toekomst.

Aan de kwetsbaren is (medische) zorg geboden. Ook zijn er in samenwerking met vrijwilligers, het IOM en vele andere partijen een scala aan activiteiten aangeboden. Enerzijds om weer in beweging te komen, anderzijds om vaardigheden op te doen om een nieuw leven op te bouwen.

In de Vluchthaven is het individuele traject vormgegeven langs vier hoofdlijnen:



Hoofdlijn 1: Juridisch Perspectief

Stap een was het actualiseren en inzichtelijk maken van verblijfsrechtelijke mogelijkheden. Hiertoe hebben de mensen regelmatig gesprekken gevoerd met Vluchtelingenwerk. Tijdens deze gesprekken zijn de mogelijkheden voor een verblijf in Nederland verkend. Hierbij gaat het om het verkrijgen van documenten uit het land van herkomst en het bezoeken van de ambassade voor het verkrijgen van nationaliteits- en identiteitspapieren. Op dit moment zijn er ca 15 personen die onlangs een herhaald asielverzoek hebben ingediend dan wel een

aanvraag art 64 VV hebben gestart. Verder zijn er ruim 40 personen bezig met het zoeken naar bewijs en bij 50 personen is het dossier afgesloten vanwege inactiviteit.

Inmiddels hebben deze inspanningen ertoe geleid dat in de pilotperiode vier personen een verblijfsvergunning hebben gekregen. Ook zullen naar verwachting binnenkort nog een paar verblijfsvergunningen worden afgegeven.

Hoofdlijn 2: De kwetsbaren

Een tweede aspect is gelegen in de duidelijkheid over eventueel “verminderd functioneren” als gevolg van ernstige psychische en/of medische problematiek. Binnen de gehele groep heeft een relatief groot deel van de mensen psychische problemen die het “werken aan een oplossing” in de weg staat. Voor deze mensen is een stabiel onderdak belangrijk om vervolgens in aanmerking te kunnen komen voor (trauma)behandeling.

Met alle personen waarbij zorg bestond over hun psychische en/of somatische gesteldheid, is de noodzakelijke zorg geboden. Daar waar aanleiding bestond voor vervolgonderzoek is dit door de GGD en Equator uitgevoerd. Dit heeft geresulteerd in een beter inzicht in de medische problematiek binnen de groep. Hieruit komt naar voren dat er een groep van ongeveer 50 personen is waarbij voor medio juni zal worden bepaald of vervolgonvang en behandeling moet worden geboden voordat zij in staat kunnen worden geacht om actief stappen te kunnen zetten richting het opbouwen van een eigen toekomst.

Hoofdlijn 3: Activering en cursussen

Bezig zijn met de toekomst is vooral ook onderzoeken wat bij je kan passen om je leven te kunnen opbouwen. Vanuit de bed-bad-brood situatie in de Vluchthaven zijn activiteiten aangeboden die ten doel hadden:

- 1) het in beweging komen en
- 2) het aanleren van vaardigheden.

Om dit mogelijk te maken is intensief samenwerkt met diverse partijen waaronder het Rode Kruis, Combiwel/ ROC, De Herstelling en de Volksuniversiteit. Onderstaand een overzicht van de aangeboden activiteiten en het aantal deelnemers.

	Cursussen	Via	Deelnemers
	Rode Kruis Amsterdam		
1	EHBO en Reanimatie		12
	Smockwerk	Vrolijkheid en Het Mobiele Naaiatelier	
2	Naaicursus		7
3	Ondememing Naaiatelier		5
	Volksuniv. Amsterdam	Doe zelf School Amsterdam	
4	Schilder		9
5	Elektriciteit		13
	Combiwel - ROC Amsterdam		
5	Gevorderd		10
6	Beginner		10
7	Kapper	ROC Amsterdam	18
	De Herstelling incl. stage	DWI	
8	Workshops:		20
	Gereedschapleer		
	Koken en groente kweken		
	Metaalbewerking		
	Sport		
	Autogarage AKTIEF en Autosleutelcursus	Garage/sloperij Vijfhuizen en Nieuwegein	
9	Automonteur en sleutelcursus		25

New Dutch Connections			
10	Empowerment		20
	Bridge to Better	Bridge to Better	
11	Leren Ondernemen		
	Meeloopdagen		
12	Automonteur - Vijfhuizen	Autogarage AKTIEF	2
13	Automonteur - Vijfhuizen	Autoservice Kennemerland	1
14	Fietsenmaker - Amsterdam		1
	Totaal		153

Hoofdpijn 4: Terugkeer en vestiging in een derde land

Een aanzienlijk aantal vreemdelingen heeft geen perspectief op verblijf in Nederland. Voor deze personen is terugkeer naar het land van herkomst of wellicht vestiging in een derde land de enige mogelijkheid om een zelfstandig bestaan op te bouwen. Immers, het illegale leven op straat biedt geen persperspectief voor een menswaardig leven.

In de Vluchthaven is alles in het werk gesteld om terugkeer optimaal te faciliteren. Niet alleen door het bieden van onderdak en activiteiten, maar ook door intensieve terugkeerbegeleiding. Met de personen die geen perspectief op verblijf in Nederland hebben (of zullen krijgen) is in samenwerking met de Dienst Terugkeer en Vertrek, alsmede een drietal 'vertrekspecialisten' uitvoerig gesproken over de diverse mogelijkheden van vestiging in een derde land. Hierbij kan gedacht worden aan het vanuit Nederland 'organiseren' van werk in het land van herkomst. Ook geldt voor deze personen dat zij aanspraak kunnen maken op het 'terugkeerpakket' zoals al eerder bij het vertrek uit de Vluchthaven door de staatssecretaris is aangeboden. Dit pakket bestaat onder meer het beschikbaar stellen van een bedrag van €4.500,- waarmee een start kan worden gemaakt voor een nieuw bestaan.

Op het moment van schrijven kan geconstateerd worden dat tijdens de pilot-periode twee personen naar het land van herkomst teruggekeerd zijn. Daarnaast zijn er momenteel acht personen waarvan terugkeer op korte termijn verwacht mag worden. Daarnaast zijn er enkelen die terugkeer in overwegen.

Bij de uitvoering is ook de DT&V nauw betrokken geweest. Vanaf april 2014 heeft de DT&V met zo'n 60 personen een of meer gesprekken gevoerd, vaak in het bijzijn van een vertrouwenspersoon. Daarbij is geconstateerd dat een aanzienlijk aantal personen op geen enkele wijze bereid lijkt te zijn mee te willen werken aan terugkeer of vestiging in een derde land. Het gaat hierbij om circa 50 personen. Deze personen lijken meer bezig te zijn met het uitdragen van protest tegen het asielbeleid dan het meewerken aan een individuele toekomst. De proteststemming wordt mede ingegeven door een aantal (activistische) vrijwilligers. Hierdoor is een groepsdynamiek ontstaan die (naar het zich laat aanzien) belemmerend werkt bij het zetten van stappen richting een toekomst in het land van herkomst.

Bevindingen

De pilot in de Vluchthaven is succesvol geweest omdat in de Vluchthaven mensen meer in hun kracht zijn gekomen. Er is ruimte gecreëerd om na te denken over de toekomst. Dit vanuit een situatie met bed, bad en brood en hiermee zonder zorgen over basale zaken als 'waar slaap ik vanavond' en 'wat eet ik vanavond'.

De vreemdelingen hebben zich met de inzet van tal van organisaties en vrijwilligers actief ingezet om werkgerelateerde cursussen te volgen er hiermee belangrijke vaardigheden aan te leren. Het individuele hulpaanbod is humaan en doet recht aan de opvatting dat vanaf de straat niet gewerkt kan worden aan de toekomst, of dit nu terugkeer of verblijf in Nederland inhoudt.

Er is meer inzicht ontstaan in de medische situatie van de vreemdelingen. Voorafgaand aan de Vluchthaven bestonden er zorgen over de psychische en lichamelijke gesteldheid van een aantal personen. In de Vluchthaven is dit verder onderzocht en daaruit is gebleken dat er inderdaad een aanzienlijke groep bestaat waar extra aandacht nodig is. Van de meeste kwetsbare personen is de (psychische) problematiek niet dusdanig dat aanspraak kan worden gemaakt op rijksopvang, die drempel ligt hoog. Echter, wel kan geconstateerd worden dat de medische problematiek belemmerend werkt bij het nadenken over terugkeer en het zetten van stappen die daadwerkelijk tot terugkeer kunnen leiden. Daarbij dient opgemerkt te worden dat de medische problematiek waar mensen zich momenteel in begeven, een gevolg van hun situatie kán zijn. In dat geval kan terugkeer naar de eigen omgeving in positieve zin bijdragen aan de mate van herstel. Speciale ondersteuningprogramma's van het IOM kunnen hierbij behulpzaam zijn.

Integraal overleg en korte lijnen zijn erg belangrijk. Het afgelopen half jaar heeft Vluchtelingenwerk zich in samenwerking met gemeente, IND en DT&V ingespannen om zicht te krijgen op de juridische verblijfsmogelijkheden en –onmogelijkheden op individueel niveau. Hieruit volgt dat een beperkt aantal personen alsnog een verblijfsvergunning heeft gekregen of een nieuwe asielprocedure heeft gestart. Echter, geconstateerd moet worden dat het overgrote deel van de personen geen perspectief heeft op (legaal) verblijf in Nederland.

Met deze personen is verkend hoe terugkeer en vestiging in een derde land bewerkstelligd kan worden en wat hiervoor nodig is. Hierbij hebben mensen uit de diaspora zich aangeboden om behulpzaam te zijn. Zij hebben specifieke kennis en contacten in het land van herkomst. Inmiddels lijkt een aantal personen terugkeer te willen overwegen en bereid zijn concrete stappen te zetten. De verwachting is dat deze personen met de juiste begeleiding op korte termijn kunnen terugkeren naar het land van herkomst. Daarbij wordt ook gezien of vestiging op basis van een werkvergunning in een derde land een mogelijkheid kan zijn. Daarnaast moet geconstateerd worden dat een significant aantal uitgeprocedeerde personen nog geen bereidheid toont om mee te werken aan terugkeer. Deze personen lijken toch vooral geïnteresseerd te zijn in het doorzetten van het protest tegen het asielbeleid en om een verblijfsvergunning in Nederland te verkrijgen. Zij voelen zich gesteund door activistische vrijwilligers rondom de groep 'We Are Here', waarbij ook suggesties naar voren komen dat er wel een nieuw pardon komt of dat er binnenkort onderdak gaat komen vanwege een aanwijzing (ECSR) vanuit Europa.

Resumerend kan worden gesteld dat de afgelopen periode innovatief is geweest. Er is een nieuwe werkwijze ontwikkeld rond activering van mensen, er is meer duidelijkheid over de mogelijkheden en belemmeringen op individueel niveau en push en pullfactoren. Daarbij is ook naar voren gekomen dat velen in zekere zin "gesetteld" zijn geraakt door het aangaan

van relaties en andere activiteiten. Sommigen slapen zelfs regelmatig elders of hebben bestendig alternatief onderdak gevonden. De bevindingen worden betrokken bij de doorontwikkeling van het Amsterdamse programma Vreemdelingen.