

Vergaderjaar 2015–2016

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 2063

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 oktober 2015

Met deze brief bied ik u het rapport «*Terugkeer van vertrekplichtige vreemdelingen*¹. Een verkenning van interventies om zelfstandige terugkeer te stimuleren» en mijn reactie hierop aan. Dit onderzoek is door mijn voorganger aan uw Kamer toegezegd bij brief van 13 september 2013². Op verzoek van het WODC is dit onderzoek door Regioplan uitgevoerd.

Het kabinet heeft als streven dat vreemdelingen die niet (langer) in Nederland mogen verblijven terugkeren naar het land van herkomst of een derde land waar de toegang is gewaarborgd. Dat gebeurt bij voorkeur zelfstandig. Daarvoor biedt de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) op diverse manieren ondersteuning aan. Ook worden de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) en andere non-gouvernementele organisaties (ngo's) gesubsidieerd om ondersteuning in natura en in geld aan te bieden aan mensen die zelfstandig vertrekken.

Wanneer de vreemdeling die niet (langer) in Nederland mag blijven niet zelf vertrekt, kan altijd ingezet worden op gedwongen vertrek. Nederland zoekt daarbij de samenwerking met andere EU-lidstaten om vertrek zo effectief mogelijk te organiseren voor mensen die niet in Europa mogen blijven en niet zelf vertrokken zijn of gebruikt hebben gemaakt van het IOM of andere ngo's.

Het door Regioplan gedane onderzoek ziet op zelfstandige of vrijwillige terugkeer en beperkt zich derhalve tot de mogelijkheden om daar het gedrag over te beïnvloeden.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Kamerstuk 19 637, nr. 1721.

Eerdere onderzoeken van het WODC³ laten zien dat er een groep is van vreemdelingen die niet terug wil keren. Een van de belangrijkste verklaringen voor het niet willen terugkeren is de gepercipieerde veiligheid in het land van herkomst. Daarna komt de ervaren eigen gezondheid als belemmering. Een andere factor die de houding ten aanzien van terugkeer beïnvloedt, zijn de ideeën over de kansen op een zelfredzaam bestaan in het land van herkomst.

Daarnaast spelen mogelijke praktische belemmeringen een rol in het niet willen of kunnen terugkeren. Het gaat dan om zaken als het niet beschikken over reisdocumenten, het niet hebben van sociale contacten in het land van herkomst, het niet beschikken over financiële middelen of het ontbreken van basisbehoeften zoals huisvesting. Voor deze praktische belemmeringen kan een oplossing worden gezocht. Het gaat hierbij om de mate waarin men het gevoel heeft controle te hebben over de situatie (de zogenaamde ervaren gedragscontrole).

Om de verschillende factoren die een rol spelen bij terugkeer te ordenen en in een overkoepelend denkraam te plaatsen is door de onderzoekers gekeken naar gedragsbeïnvloedingsinstrumenten waarbij is aangesloten bij de theorie van gepland gedrag. Deze theorie gaat ervan uit dat gedrag in belangrijke mate wordt beïnvloed door intenties ten aanzien van het gedrag. Deze intenties worden beïnvloed door houding ten aanzien van het gedrag, de sociale norm om het gedrag te vertonen en de ervaren gedragscontrole.

Het rapport verkent de mogelijkheden om inzichten over gedragsbeïnvloedingen uit andere sociale domeinen toe te passen bij zelfstandige terugkeer. Daarvoor worden de vreemdelingen die moeten terugkeren verdeeld over vier groepen:

1. Vreemdelingen die wel willen vertrekken en ook geen administratieve belemmeringen ervaren, dus in principe ook kunnen vertrekken. Deze groep valt binnen de categorie «zelfstandig vertrek» en wordt bij de voorbereiding op dat vertrek financieel en in natura ondersteund door de DT&V en/of ngo's.
2. Vreemdelingen die wel willen vertrekken, maar vanwege het ontbreken van de benodigde papieren niet kunnen vertrekken. Ook hier gaat het om zelfstandig vertrek. Dat kan echter pas gerealiseerd worden als de administratieve belemmeringen zijn opgelost. Hulp of interventies moeten in deze gevallen dus in eerste instantie vooral gericht zijn op het wegnemen van de administratieve belemmeringen die vreemdelingen ervaren.
3. Vreemdelingen die niet willen, maar wel kunnen vertrekken. Deze vreemdelingen ervaren geen administratieve of procedurele belemmeringen ten aanzien van hun uitzetting. Toch willen zij niet weg. Voor deze groep gaat het om gedragsverandering. Wat heeft iemand nodig om toch aan terugkeer te werken?
4. Vreemdelingen die niet willen en niet kunnen en dus in beginsel niet kunnen vertrekken. Het feit dat er (mogelijk) sprake is van een wisselwerking tussen beide typen belemmeringen, maakt echter dat deze groep in eerste instantie

³ Leerkes, A., Galloway G., Kromhout M. (2010) Kiezen tussen twee kwaden: Determinanten van terugkeerinterventies onder (bijna) uitgeprocedeerde asielmigranten. Den Haag: WODC Cahier 2010-5.

Leerkes, A., Galloway G., Kromhout M. (2011) Terug of niet? Determinanten van terugkeerinterventies en -attitudes onder (bijna) uitgeprocedeerde asielmigranten. Mens & Maatschappij, 86(2), p. 122-156.

Leerkes, A., Galloway G., Kromhout M. (2014) Afgewezen en uit Nederland vertrokken? Een onderzoek naar de achtergronden van variatie in zelfstandige terugkeer onder uitgeprocedeerde asielzoekers. Den Haag: WODC Cahier 2014-3.

minder geschikt is om in aanmerking te komen voor de inzet van gedrags-beïnvloedende interventies.

Het onderzoek richtte zich voornamelijk op de derde groep, omdat daar mogelijkheden zijn om mensen te laten terugkeren. In het onderzoek is gekeken naar bewezen effectieve interventies in domeinen waarbij eveneens sprake is van een dwingende beslissing van de overheid over de richting van het gewenste gedrag. Daarvoor is gekeken naar de sectoren jeugdzorg, reclassering en re-integratie. Er is specifiek gezocht naar interventies die het bewuste denksysteem van mensen aanspreken en zich richten op het veranderen van gedrag en het vergroten van empowerment. De zes gekozen interventies sluiten op metaniveau aan bij de belemmeringen voor terugkeer. Uit deze zes gekozen interventies zijn de bruikbare elementen gehaald.

De oorzaak voor het niet willen terugkeren ligt voor de meeste vreemdelingen in zogenaamde disfunctionele attitudes en een zogenoemd gebrek aan ervaren gedragscontrole. Dat wordt bij terugkeer tot nu toe niet systematisch via een interventiemethodiek aangepakt. Regioplan denkt dat hier mogelijk winst te boeken is bij de begeleiding door de overheid bij terugkeer.

Kanttekening daarbij is dat de geselecteerde methodieken niet een-op-een te vertalen zijn naar de problematiek van terugkeer. Daar zou een eigen, nieuwe methodiek met elementen uit al bestaande methodieken voor ontwikkeld moeten worden.

Dat deel ik. Terecht signaleert Regioplan dat in de huidige werkwijze van de organisaties die betrokken zijn bij het terugkeerproces de begeleiding niet altijd via een vaste interventie verloopt. Dat is deels bewust. Maatwerk is voor de hele vreemdelingenketen, maar zeker bij terugkeer het uitgangspunt.

Dit betekent niet dat er geen behoefte is aan een brede methodiek voor alle vreemdelingen die aan terugkeer dienen te werken, integendeel. De DT&V heeft zich de laatste jaren ontwikkeld tot de terugkeerorganisatie van Nederland. Juist omdat de vreemdelingenketen een unieke omgeving is met problemen die in andere sectoren minder voorkomen, past een eigen methodiek die recht doet aan de complexiteit van terugkeer en de daarbij ervaren problemen van vreemdelingen. Daarnaast past de ontwikkeling van een eigen gedragsinterventie voor de medewerkers van de DT&V ook binnen de toegezegde professionalisering van de vreemdelingenketen.

Parallel aan het onderzoek van Regioplan heeft de DT&V daarom in samenwerking met de Hogeschool Utrecht en in aansluiting op dit onderzoek een methodiek voor regievoerders ontwikkeld om hen meer expertise en inzicht te geven in het motiveren van mensen. De inmiddels ontwikkelde methodiek «*Werken in gedwongen kader*» is gebaseerd op de door de reclassering gebruikte interventies, een van de sociale beleidsvelden dat onderzocht is in dit rapport. Deze methodiek houdt in dat de DT&V meer volgens een eenduidige methode zal werken bij het voeren van vertrekgesprekken die de DT&V voert met vreemdelingen in zijn proces, waarbij ruimte is voor maatwerk.

Het methodische uitgangspunt bij «*Werken in gedwongen kader*» is dat motivatie beïnvloedbaar is. Motiveren in een gedwongen kader heeft specifieke kenmerken. Het gaat om onvrijwillige interactie: de bemoeienis van de regievoerder met de vreemdeling is opgelegd en verplicht. Mensen, en zo ook vreemdelingen die niet in Nederland mogen blijven, werken niet automatisch mee in een gedwongen kader als iets verplicht

wordt gesteld. Sterker nog, er zijn mensen die daardoor juist met de hakken in het zand gaan. Er moet dus werk gemaakt worden van het motiveren van de vreemdeling. Het gaat er niet om of de vreemdeling gemotiveerd is, maar of hij gemotiveerd kan worden. Het gaat dan om motiveren tot actieve deelname aan het terugkeertraject, motiveren om te blijven komen naar de vertrekgesprekken en uiteindelijk het motiveren tot gedragsverandering, bijvoorbeeld door een positief toekomstbeeld te ontwikkelen, waardoor daadwerkelijk aan vertrek wordt gewerkt.

Door middel van toepassing van «motivational interviewing» en het bouwen aan een werkrelatie met de vreemdeling wordt diens motivatie beïnvloed. Hierbij wordt rekening gehouden met weerstand bij de vreemdeling. Binnen de methodiek wordt de regievoerder vertrouwd gemaakt hoe de meest effectieve balans gezocht kan worden tussen het maken van contact met de vreemdeling en het uitoefenen van controle en dwang om zo terugkeer te realiseren.

De methodiek is op maat gemaakt voor de DT&V, aangezien de doelgroep van de DT&V op intercultureel vlak om een specifiek eigen aanpak vraagt. De diverse culturele achtergronden van de vreemdelingen vereisen kennis over de verschillende landen van herkomst en de juiste wijze van benadering daarvan. Daar wordt met deze nieuwe methodiek recht aan gedaan. Deze methode zal vanaf 2016 worden toegepast.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
K.H.D.M. Dijkhoff