

Evaluatie pilot Dublinclaimanten Amsterdam

Marlinda van der Hoff

Inhoud

1	Inleiding	8	5	Overige ervaringen en onderliggende aspecten	29
1.1.	Achtergrond	8	5.1.	Scepsis over de pilot	29
1.2.	Probleemstelling en onderzoeksvragen	8	5.2.	Overige knelpunten in de uitvoering	31
1.3.	Onderzoeksaanpak	10	5.3.	Overige elementen in de discussie over de pilot	33
1.4.	Leeswijzer	13	5.4.	Toekomst van de pilot	34
2	Beschrijving van de pilot	14	6	Conclusie	36
2.1.	Opzet van de pilot	14			
2.2.	Taken en rolverdeling	15			
2.3.	Verloop van de pilot in hoofdlijnen	17			
2.4.	Kenmerken van de deelnemers	18			
3	Resultaten, effecten en meerwaarde van de pilot	19			
3.1.	Resultaten	19			
3.2.	Effecten	19			
3.3.	Meerwaarde	20			
4	Realiseren van vrijwillige overdracht	22			
4.1.	Perspectief van Dublinclaimanten	22			
4.2.	Benodigdheden voor medewerking van Dublinclaimanten	23			
4.3.	Acties en belemmeringen bij de overdracht van Dublinclaimanten	24			
4.4.	Verbeterpunten	26			
4.5.	Moeilijkheden bij warme overdracht	27			

Samenvatting

Achtergrond

Dublinclaimanten zijn vreemdelingen die moeten worden overgedragen naar een andere EU-lidstaat, namelijk het land dat verantwoordelijk is voor de inhoudelijke behandeling van diens asielverzoek. Dit kan bijvoorbeeld zijn omdat de vreemdeling in die lidstaat eerder een asielverzoek heeft gedaan, die lidstaat illegaal is binnengereisd, of om familie-/gezinsredenen. In de praktijk verloopt de overdracht naar het land van Dublinclaim vaak moeizaam. De geringe effectivering komt mede doordat vreemdelingen voorafgaand aan de overdracht naar het land van Dublinclaim de rijksopvang verlaten en met onbekende bestemming (mob) vertrekken. Wanneer de maximale overdrachtstermijn - 18 maanden na acceptatie van de Dublinclaim door de andere EU-lidstaat – wordt overschreden, vervalt de Dublinclaim en wordt Nederland verantwoordelijk voor de inhoudelijke behandeling van het asielverzoek.

De gemeente Amsterdam heeft te maken met Dublinclaimanten die mob zijn vertrokken en zonder onderdak in de stad verblijven. De gemeente Amsterdam wilde de problemen terugdringen die gepaard gaan met onrechtmatig verblijf in de stad, door te onderzoeken in hoeverre zij de groep Dublinclaimanten alsnog kon bewegen om terug te keren naar het land van Dublinclaim. Gesprekken tussen de Amsterdamse wethouder Groot-Wassink (Sociale Zaken, Diversiteit en Democratisering) en de toenmalig staatssecretaris Harbers (Justitie en Veiligheid) hebben geleid tot het opzetten en uitvoeren van de pilot Dublinclaimanten in Amsterdam.

Het Verwey-Jonker Instituut heeft, in opdracht van de gemeente Amsterdam, een evaluatieonderzoek naar de pilot Dublinclaimanten uitgevoerd. Met dit evaluatieonderzoek wil de gemeente inzicht verkrijgen in hoeverre de doelstellingen van de pilot zijn behaald en wat belemmeringen zijn voor overdracht naar het land van Dublinclaim. Ook wil de gemeente een advies met betrekking tot opvang en begeleiding van Dublinclaimanten in de toekomst. Dit rapport bevat de uitkomsten van het evaluatieonderzoek.

Onderzoeksopzet

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode juli tot en met september 2020. We zijn begonnen met een documentstudie. Op basis hiervan hebben we onderwerpen en aspecten om mogelijk dieper op in te gaan in latere onderzoeksfases, op een rij gezet en besproken in een reflectiebijeenkomst die begin augustus 2020 plaatsvond. Vervolgens hebben we twaalf semigestructureerde diepte-interviews gehouden met medewerkers van organisaties die bij de pilot betrokken waren, en van enkele overige organisaties. Per interview waren er 1 tot 6 respondenten. Eind september 2020 hebben we een terugkoppelbijeenkomst georganiseerd, waarin we de uitkomsten van het onderzoek aan medewerkers van de betrokken partijen hebben gepresenteerd. Ook vonden er korte discussies plaats ter duiding van enkele bevindingen.

Beschrijving van de pilot

Binnen de pilot kregen Dublinclaimanten opvang en begeleiding gericht op warme overdracht naar het land van Dublinclaim. De doelen van de pilot Dublinclaimanten zijn:

- Het aantal Dublinclaimanten dat mob uit de rijksopvang vertrekt en vervolgens zonder opvang in Amsterdam verblijft, terugdringen.
- Belemmeringen voor overdracht naar het land van Dublinclaim inzichtelijk maken.
- Tot een bestendige oplossing komen, zijnde:

- vrijwillige overdracht naar het land van Dublinclaim;
- waar gewenst, vrijwillige terugkeer naar het land van herkomst; of
- in bijzondere situaties, waar mogelijk, verwijzing naar de rijksopvang (voor opname in de nationale asielprocedure).

Bij de pilot waren de volgende (groepen) organisaties betrokken:

- Gemeente Amsterdam: zag erop toe dat de pilot binnen de vastgestelde kaders werd uitgevoerd, en verzorgde de bestuurlijke afstemming.
- Regiegroep Ongedocumenteerden Amsterdam (RGOA): verzorgde de coördinatie en sturing op de pilot.
- Loket Ongedocumenteerden Amsterdam (LOA): deed onder meer de eerste intake en screening van Dublinclaimanten, en zag toe op de opvangtermijnen van Dublinclaimanten.
- IND: was beschikbaar voor het beantwoorden van inhoudelijke vragen over de aanpak met betrekking tot Dublinclaimanten.
- DT&V: was beschikbaar voor het beantwoorden van inhoudelijke vragen over de aanpak met betrekking tot Dublinclaimanten; nam deel aan casusbesprekingen over bijzonder kwetsbare Dublinclaimanten; en kon de toekomstoriëntatie- en terugkeerpartijen helpen of ondersteuning bieden bij de overdracht van Dublinclaimanten.
- HVO Querido: verzorgde de opvang en woonbegeleiding.
- Goedwerk Foundation, Bridge to Better en VluchtelingenWerk: als toekomstoriëntatie- en terugkeerpartijen begeleidden zij Dublinclaimanten en probeerden ze samen te werken met ngo's in landen van Dublinclaim.
- ASKV, VluchtelingenWerk en Recht in Zicht: boden juridische begeleiding aan Dublinclaimanten.
- GGD: verzorgde de medische screening.

Inzet om Dublinclaimanten te bewegen naar overdracht

Met verschillende activiteiten hebben de partijen geprobeerd om Dublinclaimanten te bewegen naar overdracht. De aanpak en begeleiding van de toekomstoriëntatie- en terugkeerpartijen gebeurde op maat; per

persoon is gekeken wat diegene in beweging zou kunnen brengen voor wat betreft overdracht naar het land van Dublinclaim. Daarnaast is geprobeerd om samen te werken met ngo's in landen van Dublinclaim. Deze ngo's zouden informatie kunnen geven over de situatie en mogelijkheden in de landen van Dublinclaim. Bovendien zouden afspraken gemaakt kunnen worden over de begeleiding aan een Dublinclaimant nadat diegene wordt overgedragen. Zodoende zou de samenwerking kunnen helpen met de informatievoorziening aan Dublinclaimanten en kunnen bijdragen aan vertrouwen van Dublinclaimanten in een toekomstperspectief in het land van Dublinclaim, en hiermee ook aan medewerking bij overdracht. In het najaar van 2019 is de opzet van de pilot aangescherpt, mede om te voorkomen dat dat Dublinclaimanten de pilot zouden 'misbruiken' om de termijn tot de UOD uit te zitten, terwijl ze gebruik konden maken van opvang.

Vertragende aspecten

Partijen zijn, gedurende de pilot, veel bezig geweest met het regelen en opstarten van procesmatige zaken. Dit zorgde voor een vertraging in de uitvoering van de pilot. Een samenloop van factoren leidde er in de praktijk toe dat Dublinclaimanten de pilot konden benutten om de termijn tot de UOD uit te zitten, wat niet de bedoeling was van de pilot. Het gaat om factoren als:

- De moeizame opstart van de pilot.
- Het feit dat criteria voor instroom pas later werden aangescherpt.
- Het feit dat de eindtermijn van de opvang voor een relatief grote groep Dublinclaimanten werd verplaatst naar 1 april 2020.
- Het uitbreken van de coronacrisis (waardoor de opvang niet kon worden beëindigd).

Resultaten, effecten en meerwaarde van de pilot

Bij het overgrote merendeel van de Dublinclaimanten die uit de pilot zijn uitgestroomd, was de UOD verstreken en konden zij worden opgenomen in de Nederlandse asielprocedure. In totaal is één Dublinclaimant overgedragen naar het land van Dublinclaim, in dit geval naar België. Er heeft geen terugkeer naar

het land van herkomst plaatsgevonden. Verder is één deelnemer om medische redenen in de Nederlandse asielprocedure opgenomen. Hieruit kan worden geconcludeerd dat het binnen de pilot, over het algemeen, niet is gelukt om tot een bestendige oplossing te komen voor Dublinclaimanten (overdracht naar land van Dublinclaim, terugkeer naar land van herkomst, of – in bijzondere situaties – opname in de Nederlandse asielprocedure).

Wel heeft de pilot een aantal effecten teweeggebracht. Allereerst is met de pilot de groep Dublinclaimanten in beeld gebracht; wie ze zijn, waarom ze hier zijn, en waarom ze hier willen blijven. De gesprekken die de toekomstoriëntatie- en terugkeerpartijen met de Dublinclaimanten hebben gevoerd, de overleggen met betrokken partijen over de Dublinclaimanten en het onderzoek van de RGOA hebben hier aan bijgedragen. Daarnaast heeft het bieden van opvang en de toegang tot medische voorzieningen – volgens sommige respondenten – positieve gevolgen gehad voor het welzijn en de gezondheid van de mensen zelf. Ook stellen zij dat schendingen van de openbare orde en criminele activiteiten zijn voorkómen dankzij de opvang. In bovengenoemde punten ziet een aantal respondenten meerwaarde van de pilot Dublinclaimanten.

Spanningen, onduidelijkheden en onmogelijkheden

Bij het uitvoeren van de pilot in het algemeen, en met betrekking tot het realiseren van warme overdracht in het bijzonder, is een aantal spanningen, onduidelijkheden en onmogelijkheden zichtbaar geworden:

- Vrijwel alle organisaties waren – overigens om verschillende uiteenlopende redenen – sceptisch over de pilot. Dit heeft volgens sommige respondenten gezorgd voor demotivatie en een houding van gelatenheid bij de uitvoering van de pilot.
- Over de rol en meerwaarde van opvang als onderdeel van de pilot, bestaan verschillende opvattingen. Enerzijds zijn sommige respondenten positief over de mogelijkheid tot opvang vanuit een humanitair oogpunt. Anderzijds voelden Dublinclaimanten zich minder genooddaakt om mee te werken aan overdracht doordat ze al in de opvang zaten.

- Ook over de rol en meerwaarde van de juridische begeleiding als onderdeel van de pilot, bestaan verschillende opvattingen. Enerzijds stellen sommige respondenten dat kennis en inzichten over de juridische mogelijkheden en praktische vooruitzichten in Nederland Dublinclaimanten helpt bij het maken van de keuze of ze willen meewerken aan overdracht. Anderzijds verdween volgens andere respondenten de focus op (begeleiding in het kader van) overdracht steeds meer naar de achtergrond, doordat de aandacht binnen de pilot steeds meer verschoof naar juridische trajecten.

- Volgens sommige respondenten is de problematiek waar de gemeente Amsterdam mee te maken heeft – Dublinclaimanten die mob uit de rijksopvang vertrekken en in Amsterdam op straat verblijven - het gevolg van landelijk beleid en de Europese realiteit. De groep Dublinclaimanten in Amsterdam heeft ervoor gekozen om liever 18 maanden met onzekerheid in Nederland op straat te verblijven, dan om terug te gaan naar het land van Dublinclaim. Deze keuze wordt doorgaans gemaakt op basis van praktische informatie over landen als Italië – hoe lang de asielprocedure duurt, hoe de voorzieningen aldaar zijn, et cetera – negatieve ervaringen van Dublinclaimanten, en/of de grote verschillen in kwaliteit voor wat betreft voorzieningen en omstandigheden tussen EU-landen. Uit angst voor gedwongen overdracht vanuit het Rijk vertrekken Dublinclaimanten uit het azc. Zodoende ontstaat de lokale realiteit dat Dublinclaimanten op straat verblijven. Zolang er op landelijk niveau niets verandert, blijft de situatie in Amsterdam zoals die nu is, stellen sommige respondenten. Zodoende zien partijen de lokale realiteit als een gegeven waar ze geen of weinig invloed op kunnen uitoefenen, en voelen ze een verantwoordelijkheid om mensen die op straat leven, te beschermen.

- Tot slot benadrukken sommige respondenten dat het realiseren van vrijwillige overdracht van Dublinclaimanten sowieso zeer lastig is, als gevolg van de situatie waar Dublinclaimanten in zitten. Dublinclaimanten hebben

nog niet de asielprocedure in Nederland doorlopen, en hebben zij hoop en vooruitzicht op de mogelijkheid hiertoe nadat de UOD is verstreken. Ook het feit dat er met eindtermijnen wordt gewerkt – de termijn tot het einde van de opvang en de termijn tot de UOD – werkt belemmerend voor medewerking aan overdracht, omdat Dublinclaimanten zich (sterk) focussen op deze eindtermijnen. Daarbij is er ook een spanning tussen de tijd die nodig is voor warme overdracht enerzijds, en de mogelijkheid voor Dublinclaimanten in de praktijk om deze tijd voor een tegengesteld doel te benutten – namelijk instroom in de Nederlandse asielprocedure na het verstrijken van de UOD - anderzijds.

(On)mogelijkheden voor een toekomstige aanpak

Een deel van de respondenten ziet mogelijkheden voor verbetering op het gebied van communicatie, voorlichting en informatievoorziening aan Dublinclaimanten. Op basis van informatie op individueel niveau over de situatie en mogelijkheden in het land van Dublinclaim, en over hun juridische mogelijkheden en praktische vooruitzichten in Nederland, kunnen zij afwegen of ze willen meewerken aan overdracht. Bovendien moet er meer kennis en inzicht worden ontwikkeld en gedeeld tussen partijen. Sommige respondenten zien kansen in het opbouwen van netwerken met ngo's in landen van Dublinclaim, maar ook met consulaire diensten en met steden in de landen van Dublinclaim. Met informele netwerken en partnerschappen lukt het begeleiders beter en sneller lukt om mogelijkheden in het land van Dublinclaim te zoeken en dingen te regelen, bijvoorbeeld met betrekking tot opvang en begeleiding. Daardoor wordt de kans op (medewerking aan) overdracht vergroot.

Op basis van de bevindingen in dit rapport, waaronder de diverse spanningen, vragen wij ons desalniettemin sterk af in hoeverre inzet binnen de pilot op bovenstaande aspecten zal leiden tot meer (warme) overdrachten:

- Wij achten het weinig realistisch dat partijen de doelen en de opzet van de pilot – specifiek met betrekking tot overdracht - (voldoende) ondersteunen en elkaar vertrouwen in de uitvoering. Dit heeft te maken met de verschillen in visies tussen partijen en de sterke meningen die partijen over allerlei zaken met betrekking tot Dublinclaimanten hebben. Zolang deze basisvoorwaarde niet aanwezig is, achten wij de kans van slagen van de pilot voor wat betreft het realiseren van warme overdrachten minimaal. Zeker omdat het opbouwen van informele netwerken in landen van Dublinclaim, een vertrouwensband met Dublinclaimanten, en kennis over de mogelijkheden van groepen Dublinclaimanten in Nederland en in de landen van Dublinclaim, grote inzet vereist.
- De Dublinclaimanten die mob uit de azc's zijn vertrokken en in Amsterdam verblijven hebben doorgaans al de keuze gemaakt om in Nederland te blijven, en zijn zeer moeilijk te bewegen richting (medewerking aan) overdracht, zo leiden wij af uit de interviews.
- Een effectieve samenwerking met ngo's is in de praktijk lastig gebleken. De toekomstoriëntatie- en terugkeerpartijen hebben geen eenduidige informatie van ngo's in landen van Dublinclaim kunnen ontvangen over hoe de overdracht, opvang en begeleiding daar eruit ziet. Hierdoor waren zij onvoldoende in staat om concrete informatie aan Dublinclaimanten te geven over de situatie en mogelijkheden in de landen van Dublinclaim, wat belemmerend heeft gewerkt voor de medewerking van Dublinclaimanten. Onbekend is bovendien in hoeverre dit knelpunt met meer inzet in het opbouwen van netwerken van ngo's weggenomen kan worden.

De gemeente Amsterdam en het Ministerie van Justitie en Veiligheid kunnen, mede op basis van de bevindingen die in dit rapport zijn beschreven, tot een besluit komen over het al dan niet voortzetten van de pilot Dublinclaimanten. Een aantal respondenten suggereert in elk geval als alternatieve optie dat partijen zich (blijven) inzetten voor kwetsbare Dublinclaimanten (en andere

vreemdelingen), om ervoor te zorgen dat zij bijvoorbeeld toegang hebben tot opvang en zorg, of juridische begeleiding kunnen ontvangen (in schrijnende gevallen). Voor een vervolgaanpak op lokaal niveau achten wij het in elk geval van belang:

- Dat de partijen van tevoren duidelijke afspraken maken over de doelen, kaders, taken en rolverdeling (waaronder de communicatie met Dublinclaimanten).
- Dat de samenwerkingspartijen de doelen en de opzet ondersteunen, en elkaar hierin vertrouwen.
- Dat er strakke sturing en coördinatie op de uitvoering plaatsvindt, zodat het doel van de aanpak in zicht blijft.

In tegenstelling tot de landelijke aanpak van Dublinclaimanten richtte de pilot Dublinclaimanten zich op een specifieke subgroep, namelijk Dublinclaimanten die reeds mob uit het azc waren vertrokken en naar Amsterdam waren gekomen. Binnen de pilot heeft de alternatieve aanpak niet geleid tot gunstige resultaten in termen van overdracht naar landen van Dublinclaim. Tegelijkertijd kunnen er dingen uit de pilot worden geleerd ten behoeve van de aanpak van Dublinclaimanten in de toekomst, bijvoorbeeld met betrekking tot communicatie, voorlichting en informatievoorziening aan Dublinclaimanten. Aanpassingen binnen de landelijke aanpak leiden mogelijk tot een hogere effectuering van overdrachten. Naar aanleiding van de bevindingen die in dit rapport zijn beschreven, het onderzoek van de RGOA en de inzichten die uitvoeringspartijen gedurende de pilot hebben opgedaan, kunnen betrokken partijen met elkaar in gesprek gaan over hoe de aanpak van Dublinclaimanten op landelijk niveau verbeterd kan worden.

1 Inleiding

1.1. Achtergrond

Wanneer een vreemdeling in Nederland een asielaanvraag indient, onderzoekt de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) of een andere EU-lidstaat verantwoordelijk is voor de inhoudelijke behandeling van het asielverzoek.¹ Dit kan bijvoorbeeld zijn omdat de vreemdeling in die lidstaat eerder een asielverzoek heeft gedaan, die lidstaat illegaal is binnengereisd, of om familie-/gezinsredenen. Afspraken hierover zijn vastgelegd in de Dublinverordening (2013).

Indien de IND heeft vastgesteld dat een andere EU-lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek, legt Nederland daar een Dublinclaim neer: een verzoek om de vreemdeling te mogen overdragen. Wanneer de andere EU-lidstaat de Dublinclaim erkent, is de termijn om de vreemdeling – ook wel Dublinclaimant genoemd – over te dragen aan die lidstaat 6 maanden. De overdracht wordt geregeld door de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V). De IND onderhoudt de contacten met andere EU-lidstaten.

De termijn tot de uiterste overdrachtsdatum (UOD), oftewel overdrachtstermijn, kan worden verlengd, onder meer wanneer de vreemdeling met onbekende bestemming (mob) vertrekt. De maximale overdrachtstermijn is 18 maanden; na het verlopen van die termijn vervalt de Dublinclaim en wordt Nederland verantwoordelijk voor de inhoudelijke behandeling van het asielverzoek.

¹ Bij de zogeheten Dublinverordening (2013) zijn alle EU-lidstaten aangesloten, en daarnaast Zwitserland, Noorwegen, IJsland en Liechtenstein.

Dublinclaimanten hebben in Nederland tot aan het moment van overdracht aan de verantwoordelijke lidstaat, recht op rijksopvang. Ook ontvangen zij, evenals andere asielzoekers, basale sociale en medische voorzieningen vanuit het Rijk.

In de praktijk verloopt de overdracht naar het land van Dublinclaim vaak moeizaam. Zo blijkt dat van de 4.170 Dublinclaims die Nederland in 2014 bij andere EU-lidstaten had neergelegd, er 3.060 door die landen werden geaccepteerd en er slechts 950 daadwerkelijke overdrachten plaatsvonden. Dat is 22,8% van het totaal aantal claims. De geringe effectuering komt mede doordat vreemdelingen voorafgaand aan de overdracht naar het land van Dublinclaim de rijksopvang verlaten en mob vertrekken.²

Wanneer een Dublinclaimant overigens aangifte deed van mensenhandel, gold vóór 1 augustus 2019 dat dit gevolgen had voor de Dublinclaim. Begin 2019 was er een substantiële stijging te zien van het aantal vreemdelingen, en daarbij met name Nigeriaanse Dublinclaimanten, dat aangifte wilde doen van mensenhandel en daarbij aanspraak maakte op een B8/3-verblijfsvergunning. Hiermee krijgen deze vreemdelingen een tijdelijke verblijfsvergunning voor de duur van het onderzoek en de strafzaak tegen de dader. Per 1 augustus 2019 is de B8/3-verblijfsregeling mensenhandel aangepast voor Dublinclaimanten; wanneer de politie en het Openbaar Ministerie beoordelen dat er onvoldoende opsporingsindicaties in Nederland zijn, wordt er geen B8/3-verblijfsvergunning verstrekt en wordt de overdracht naar het land van Dublinclaim voortgezet.

1.2. Probleemstelling en onderzoeksvragen

De gemeente Amsterdam heeft te maken met Dublinclaimanten die mob zijn vertrokken en zonder onderdak in de stad verblijven. De gemeente Amsterdam

² Zie o.a. Asielstromen 2014–2016: een cohort asielzoekers in beeld (Algemene Rekenkamer, 2018).

wilde de problemen terugdringen die gepaard gaan met onrechtmatig verblijf in de stad, door te onderzoeken in hoeverre zij de groep Dublinclaimanten alsnog kon bewegen om terug te keren naar het land van Dublinclaim. In het voorjaar van 2019 is hierover contact geweest tussen de Amsterdamse wethouder Groot-Wassink (Sociale Zaken, Diversiteit en Democratisering) en de toenmalig staatssecretaris Harbers (Justitie en Veiligheid). De gesprekken hierover hebben geleid tot het opzetten en uitvoeren van de pilot Dublinclaimanten in Amsterdam. De pilot is officieel gestart op 1 juli 2019. De gemeente Amsterdam en het Ministerie van Justitie en Veiligheid hebben afgesproken dat de pilot na juli 2020 zal worden geëvalueerd.

Het Verwey-Jonker Instituut heeft, in opdracht van de gemeente Amsterdam, een evaluatieonderzoek naar de pilot Dublinclaimanten uitgevoerd. Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode juli tot en met september 2020. De onderzoekers hebben het onderzoeksvoorstel, inclusief onderzoeksvragen (zie hieronder) en onderzoeksplan (zie de volgende paragraaf), afgestemd met de gemeente Amsterdam, de Regiegroep Ongedocumenteerden Amsterdam (RGOA) en het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Met dit evaluatieonderzoek wil de gemeente inzicht verkrijgen in hoeverre de doelstellingen van de pilot zijn behaald en wat belemmeringen zijn voor overdracht naar het land van Dublinclaim. Ook wil de gemeente een advies met betrekking tot opvang en begeleiding van Dublinclaimanten in de toekomst. Dit rapport bevat de uitkomsten van het evaluatieonderzoek.

Om te onderzoeken in hoeverre de doelstellingen van de pilot zijn behaald, wat de meerwaarde is van de werkwijze binnen de pilot (met betrekking tot het onderzoek van, en acteren op, ervaren belemmeringen van Dublinclaimanten), en in hoeverre het zinvol is om de pilot in de huidige vorm voort te zetten, hebben we de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Wat zijn de resultaten van de pilot Dublinclaimanten?
 - 1a. Hoeveel Dublinclaimanten hebben (verschillende elementen van) opvang en begeleiding ontvangen?
 - 1b. Hoeveel Dublinclaimanten zijn (gedwongen of vrijwillig) teruggekeerd naar het land van Dublinclaim? Om welke landen gaat het?
 - 1c. Hoeveel Dublinclaimanten zijn teruggekeerd naar het land van herkomst? Om welke landen gaat het?
 - 1d. Hoeveel Dublinclaimanten zijn met onbekende bestemming (mob) vertrokken?
 - 1e. Hoeveel Dublinclaimanten zijn in aanmerking gekomen voor opname in de asielprocedure in Nederland? In hoeveel gevallen gebeurde dit wegens het verlopen van de maximale termijn van overdracht van 18 maanden, en in hoeveel gevallen om een andere/inhoudelijke reden (en wat waren deze redenen)?
 - 1f. Zijn er verschillen tussen groepen Dublinclaimanten te zien, gelet op de ontvangen begeleiding (de gevolgde trajecten) en de resultaten van de pilot? Zo ja, om welke verschillen gaat het? Hoe kunnen deze verschillen worden verklaard?
2. Wat zijn (onbedoelde) neveneffecten van de pilot Dublinclaimanten?
3. Hoe interpreteren betrokken partijen de doelstellingen en aspecten met betrekking tot de pilot Dublinclaimanten? Welke verschillen in interpretaties bestaan er, en tussen welke partijen?
4. Hoe ziet de pilot eruit? Welke activiteiten hebben betrokken partijen uitgevoerd?
 - 4a. Op welke aspecten verschilt de werkwijze binnen de pilot van de landelijke werkwijze om tot overdracht te komen?
5. In hoeverre loopt de uitvoering zoals gepland? Welke invloed heeft de coronacrisis (gehad) op de uitvoering en de resultaten van de pilot?
6. Welke elementen hebben volgens betrokken partijen invloed op de overdracht van Dublinclaimanten, op welke manier en in welke mate? Welke belemmeringen worden door betrokken partijen ervaren in de overdracht van Dublinclaimanten?

7. In hoeverre en op welke manier wordt er binnen de pilot aandacht besteed aan (het wegnemen van) de belemmeringen voor overdracht? En in hoeverre lukt het om belemmeringen weg te nemen? Wat is hiervoor nodig (geweest)?
8. Hoe wordt er binnen de pilot geacteerd op ervaren belemmeringen van Dublinclaimanten voor overdracht? Welke aanknopingspunten zijn er gevonden om de ervaren belemmeringen weg te nemen?
 - 8a. In hoeverre draagt de werkwijze m.b.t. het onderzoeken van ervaren belemmeringen van Dublinclaimanten bij aan overdracht naar het land van Dublinclaim, vergeleken met de landelijke werkwijze om tot overdracht te komen?
9. Wat is de meerwaarde van de pilot (ten opzichte van de landelijke werkwijze om tot overdracht te komen) volgens betrokken partijen?
 - 9a. Welke onderdelen van de pilot hebben volgens partijen vooral meerwaarde, en welke onderdelen niet/minder, en waarom?
 - 9b. Voor welke groep(en) heeft de pilot Dublinclaimanten vooral meerwaarde, en voor welke groepen niet/minder, en waarom?
10. Wat zijn verbeterpunten voor de opvang en begeleiding van Dublinclaimanten in de toekomst? Welke elementen behoeven daarbij meer aandacht?

In het oorspronkelijke onderzoeksvoorstel stond ook de volgende deelvraag vermeld onder onderzoeksvraag 1:

In hoeverre verschillen de resultaten binnen de pilot in termen van overdracht naar het land van Dublinclaim, van de landelijke resultaten en van de resultaten van vergelijkbare Europese lidstaten? Hoe kunnen deze verschillen worden verklaard?

Gedurende het onderzoek hebben we deze deelvraag laten vervallen. Wanneer men de effectiviteit van de pilot in termen van overdracht wil onderzoeken door de resultaten van de pilot te vergelijken met landelijke resultaten en resultaten

van vergelijkbare EU-lidstaten, dan zou een rechte vergelijking niet voldoende zijn; meer uitgebreide kwalitatieve gegevens zijn nodig voor een goede vergelijking. De inspanning die hiervoor nodig zou zijn, is te groot in verhouding tot het doel van het evaluatieonderzoek naar de pilot Dublinclaimanten, zo hebben we geconcludeerd. Daar komt bij dat de pilot is gericht op een specifieke subgroep Dublinclaimanten, namelijk de groep die reeds mob uit de rijksopvang zijn vertrokken (en in Amsterdam verblijven).

Afbakening van het onderzoek

Het onderzoek heeft betrekking op de pilot Dublinclaimanten Amsterdam, en zodoende op de groep Dublinclaimanten die aan de pilot heeft deelgenomen. De bevindingen uit dit onderzoek kunnen niet zonder meer breder worden getrokken naar Dublinclaimanten in Amsterdam die niet aan de pilot hebben deelnemen, of naar Dublinclaimanten in het algemeen. Bovendien is de insteek van het onderzoek niet om het landelijke en EU beleid met betrekking tot Dublinclaimanten te evalueren. Wel is het Ministerie van Justitie en Veiligheid geïnteresseerd in mogelijkheden om belemmeringen bij overdracht weg te nemen, en in eventuele lessen die de pilot Dublinclaimanten hierbij meegeeft.

1.3. Onderzoeksaanpak

Voor dit onderzoek hebben we de volgende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd.

Documentstudie

We zijn begonnen met een documentstudie. Hiervoor hebben we documenten ontvangen van de gemeente Amsterdam, de RGOA, het Ministerie van Justitie en Veiligheid, de IND en DT&V. De documenten betreffen onder meer beschrijvingen van projectplannen, brieven over de ontwikkelingen binnen de pilot, mailwisselingen in het kader van de pilot, monitoringsgegevens, onderzoeksrapporten, beleidsstukken, presentaties, en rechterlijke uitspraken en rapporten over de situatie in landen van Dublinclaim. Hoewel vrijwel alle documenten reeds in deze onderzoeksfase aan ons zijn aangeleverd, hebben we enkele documenten in latere onderzoeksfasen ontvangen en alsnog in het

onderzoek meegenomen. Voor een overzicht met bronnen, zie de Bijlage bij dit rapport.

Met de onderzoeksvragen als uitgangspunt hebben we de documenten bestudeerd. In het oorspronkelijke onderzoeksvoorstel hadden we voorgesteld om, op basis van de documentstudie, voorlopige antwoorden op de onderzoeksvragen te formuleren en een analysekader te maken met elementen die mogelijk invloed hebben op de overdracht van Dublinclaimanten. Tijdens de uitvoering van de documentstudie hebben we gemerkt dat de informatie vooral bruikbaar was als startpunt van het onderzoek. Hoewel we onvoldoende uitgebreide informatie over de pilot hadden om voorlopige antwoorden op de onderzoeksvragen te formuleren, hebben we wel inzicht gekregen in de opzet en het verloop van de pilot, en onderwerpen om mogelijk dieper op in te gaan in latere onderzoeksfasen. Deze onderwerpen hebben we op een rij gezet en besproken in de reflectiebijeenkomst. Dit hebben we gedaan in plaats van een analysekader met elementen die mogelijk invloed hebben op de overdracht van Dublinclaimanten.

Reflectiebijeenkomst

Op 6 augustus 2020 hebben we een reflectiebijeenkomst georganiseerd. Voor deze bijeenkomst heeft de RGOA de partijen uitgenodigd die normaal gesproken deelnemen aan het Dublinoverleg (maandelijks overleg over de pilot Dublinclaimanten), aangevuld met het Ministerie van Justitie en Veiligheid. De partijen die normaal gesproken aan het Dublinoverleg deelnemen, zijn:

- Gemeente Amsterdam.
- Regiegroep Ongedocumenteerden Amsterdam (RGOA).
- Loket Ongedocumenteerden Amsterdam (LOA).
- IND.
- DT&V.
- HVO Querido: opvangorganisatie.
- Goedwerk Foundation, Bridge to Better en VluchtelingenWerk: toekomstoriëntatie- en terugkeerpartijen.

- ASKV, VluchtelingenWerk en Recht in Zicht³: juridische organisaties.
- GGD.
- Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) van de politie⁴.

Naast een medewerker van het ministerie waren bij de reflectiebijeenkomst medewerkers van alle partijen aanwezig die normaal gesproken deelnemen aan het Dublinoverleg, met uitzondering van HVO Querido en de GGD. De reflectiebijeenkomst vond plaats via Webex.

Tijdens deze bijeenkomst:

- Hebben we de partijen geïnformeerd over het onderzoek.
- Hebben de partijen gereageerd op de onderwerpen die we in de documentstudie hadden geïdentificeerd, en aangegeven welke andere onderwerpen of aspecten volgens hen van belang zijn voor het evaluatieonderzoek.
- Zijn de partijen in gesprek gegaan over aspecten van de pilot waar zij positief over waren, of die ze juist minder goed vonden; en hebben we afspraken gemaakt over de te interviewen partijen.

Interviews

Vervolgens hebben we 12 semigestructureerde diepte-interviews gehouden met betrokken partijen. Deze interviews vonden plaats via videobellen (Webex of Teams). Per interview waren er 1 tot 6 respondenten. In overleg met de betrokken partijen hebben we interviews gehouden met de volgende organisaties (of groepen organisaties):

- Gemeente Amsterdam.
- RGOA.

³ Recht in Zicht is een programma van het Leger des Heils voor slachtoffers van mensenhandel.

⁴ De AVIM is officieel geen partner bij de pilot Dublinclaimanten, maar wel bij de LVV-pilot. In de praktijk wordt de AVIM wel uitgenodigd voor het Dublinoverleg.

- LOA.
- IND en DT&V.
- Opvangorganisatie: HVO Querido.
- Toekomstoriëntatie- en terugkeerpartijen: Goedwerk, Bridge to Better en VluchtelingenWerk.
- Juridische organisaties: ASKV en VluchtelingenWerk.
- Recht in Zicht.
- GGD.
- AVIM.
- 8EVRM.
- Wereldhuis⁵.

Voorafgaand aan de interviews hebben we een topiclijst opgesteld. De input voor de topiclijst bestond uit de onderzoeksvragen en het verslag van de reflectiebijeenkomst. Onderwerpen in de topiclijst waren: beschrijving van de onderdelen/activiteiten binnen de pilot; meerwaarde van de pilot; uitvoering van de pilot (inclusief belemmeringen en ondernomen acties om deze weg te nemen); en visie op de pilot (inclusief de betekenis en gevolgen voor verschillende subgroepen Dublinclaimanten).

In tegenstelling tot wat in het oorspronkelijke onderzoeksvoorstel stond, hebben we in de voorbereiding niet gewerkt met een apart analysekader met elementen die mogelijk invloed hebben op de overdracht van Dublinclaimanten. In de interviews zelf is desalniettemin uitgebreid ingegaan op factoren die warme overdracht van Dublinclaimanten moeilijk maken; op het niveau van Dublinclaimanten, op het niveau van (uitvoering van) de pilot, en beide ook in relatie tot het landelijke en EU beleid met betrekking tot Dublinclaimanten.

In hoofdstuk 4 van dit rapport gaan we uitgebreid in op de belemmeringen bij warme overdracht, en de verschillende aspecten die hieraan gerelateerd zijn.

Van elk interview hebben we een verslag gemaakt. We hebben de verslagen teruggelegd bij de respondenten, zodat zij konden checken of wij de informatie van de respondenten hebben geïnterpreteerd zoals zij hadden bedoeld.

Analyse en terugkoppelbijeenkomst

Na de interviews hebben we de uitkomsten uit de documentstudie en de verslagen van de reflectiebijeenkomst en de interviews geanalyseerd. Dit hebben we gedaan langs de onderzoeksvragen. Op iteratieve wijze hebben we de informatie nader geordend, om uiteindelijk te komen tot een hoofdstuk- en paragraafindeling voor dit rapport.

Op 23 september 2020 hebben we een terugkoppelbijeenkomst georganiseerd. Naast een medewerker van het Ministerie van Justitie en Veiligheid waren bij de terugkoppelbijeenkomst medewerkers van alle partijen aanwezig die normaal gesproken deelnemen aan het Dublinoverleg, met uitzondering van de GGD en de AVIM. Tijdens deze bijeenkomst hebben we de uitkomsten van het onderzoek gepresenteerd; konden deelnemers vragen stellen naar aanleiding van de presentatie van de uitkomsten; en vonden er korte discussies plaats ter duiding van enkele bevindingen. De terugkoppelbijeenkomst vond plaats via Webex.

Voorafgaand aan het definitieve rapport hebben we tweemaal een conceptversie gestuurd naar de gemeente Amsterdam, de RGOA en het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Tijdens een overleg via videobellen en via de mail konden zij commentaar leveren op de conceptversies. Wij hebben alle commentaren bestudeerd en, uiteindelijk op basis van eigen inzicht en oordeel, deze verwerkt in het rapport.

⁵ Stichting Artikel 8EVRM en het Wereldhuis zijn officieel geen partner bij de pilot Dublinclaimanten, maar hebben wel affiniteit met (onder meer) de groep Dublinclaimanten in Amsterdam.

1.4. Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 beschrijven we de opzet en het verloop van de pilot. In hoofdstuk 3 gaan we in op de resultaten, de genoemde effecten en de genoemde punten van meerwaarde van (de uitvoering van) de pilot. In hoofdstuk 4 staan ervaringen met betrekking tot het realiseren van vrijwillige overdracht centraal. In hoofdstuk 5 komen de ervaringen en aspecten aan bod die niet direct betrekking hebben op het realiseren van vrijwillige overdracht, maar wel op de uitvoering van de pilot in het algemeen. In hoofdstuk 6 presenteren we onze conclusies.

Bij het presenteren van de bevindingen op basis van de interviews (ervaringen van respondenten) houden we een hiërarchische opbouw aan. Binnen een paragraaf of kopje beginnen we – indien van toepassing - met de ervaringen of opvattingen die het meest uitgebreid (door meerdere respondenten) zijn besproken, en vervolgen we met zaken die minder vaak worden genoemd en die een specifiek onderdeel illustreren.

2 Beschrijving van de pilot

In dit hoofdstuk beschrijven we allereerst de opzet en de doelen van de pilot zoals die zich gedurende de pilotperiode hebben ontwikkeld. Vervolgens zetten we de taken en rolverdeling binnen de pilot uiteen en beschrijven we het verloop van de pilot in hoofdlijnen. We sluiten af met een paragraaf over de demografische kenmerken van de groep Dublinclaimanten en informatie over medische problematiek bij deze groep.

2.1. Opzet van de pilot

Kader van de pilot

De pilot Dublinclaimanten valt, naast de LVV-pilot in Amsterdam, binnen het Programma Ongedocumenteerden Amsterdam. Naast de 360 plekken voor deelnemers aan de LVV-pilot zijn er 140 gemeentelijke opvangplekken waar Dublinclaimanten geplaatst kunnen worden.

Aanloop naar de pilot

Met het oog op de grote groep Dublinclaimanten in Amsterdam wilde de gemeente inzicht krijgen in de belemmeringen bij overdracht, en onderzoeken in hoeverre de gemeente de groep Dublinclaimanten alsnog kon bewegen om terug te keren naar het land van Dublinclaim (en zodoende warme overdracht realiseren). Het programmateam ongedocumenteerden van de gemeente Amsterdam is in het voorjaar van 2019 begonnen met het opstellen en vormgeven van de kaders van de pilot Dublinclaimanten. Dit deed de gemeente vooral samen met DT&V.

Opzet bij de start van de pilot

In juni 2020 zag de **opzet van de pilot Dublinclaimanten in hoofdlijnen** er als volgt uit:

- Dublinclaimanten worden zo kort mogelijk opgevangen, met een maximale termijn van 6 maanden.
- Tot de doelgroep van de pilot behoren alle Dublinclaimanten die zich melden op het LOA, met uitzondering van gezinnen, minderjarigen en Dublinclaimanten uit veilige landen van herkomst.
- Bij de intake is bijzondere aandacht voor belemmeringen ten aanzien van overdracht naar land van Dublinclaim.
- De casusoverleggen met betrokken partijen zijn gericht op het inventariseren van aandachtspunten voor begeleiding naar, en overdracht aan, land van Dublinclaim.
- Begeleiding is in eerste instantie gericht op overdracht naar land van Dublinclaim of, waar gewenst, terugkeer naar het land van herkomst.
- Bij bijzonder kwetsbare personen waarbij door overdracht naar land van Dublinclaim een schrijnende situatie ontstaat, kan het Dublinoverleg (met instemming van IND en/of DT&V) besluiten om te onderzoeken of een persoon toch in de nationale procedure kan worden opgenomen.⁶

In conceptplannen voor de pilot uit de voorbereidingsfase is voorgesteld om, in de aanpak binnen de pilot, onderscheid te maken tussen kwetsbare en niet-kwetsbare Dublinclaimanten, en onderscheid te maken naar landen van Dublinclaim. In de opzet van de pilot bij de start (zomer 2019) worden deze onderscheiden niet genoemd. Wel krijgen bijzonder kwetsbare personen aandacht in een latere versie van het projectplan (zie het kopje hieronder).

6 Zie o.a. presentatie proces programma ongedocumenteerden (gemeente Amsterdam, 21 juni 2019).

Aanpassingen opzet gedurende de looptijd

Tijdens overleggen konden betrokken partijen gedurende de looptijd besluiten nemen op zowel casusniveau als pilotniveau. Op twee momenten in het najaar van 2019 zijn er wijzigingen en aanvullingen geweest in de opzet van de pilot. Deze noemen we hieronder.

Allereerst zijn – mede op basis van de uitkomsten van een gesprek tussen de Amsterdamse wethouder Groot-Wassink (Sociale Zaken, Diversiteit en Democratisering) en de huidige staatssecretaris Broekers-Knol (Justitie en Veiligheid) – de volgende **wijzigingen en aanscherpingen** doorgevoerd:

- Dublinclaimanten van wie de UOD (uiterste overdrachtsdatum) binnen 6 maanden verloopt, kunnen niet instromen in de pilot (dit om te voorkomen dat Dublinclaimanten de opvang gebruiken als overbrugging om de termijn tot het verstrijken van de UOD uit te zitten).
- Dublinclaimanten die al vóór 1 november 2019 in de opvang verbleven en van wie de UOD binnen 3 maanden verloopt, kunnen in bijzondere situaties in aanmerking komen voor juridische begeleiding.
- Vanaf de start van hun traject dienen Dublinclaimanten binnen twee maanden aan te geven wat er nodig is voor overdracht naar het land van Dublinclaim (indien een Dublinclaimant niet meewerkt, kan diegene aan het Dublinoverleg worden voorgedragen voor beëindiging van de opvang).

Hiermee zijn de **doelen van de pilot Dublinclaimanten** in het najaar van 2019 als volgt vastgelegd:

- Het aantal Dublinclaimanten dat mob uit de rijksopvang vertrekt en vervolgens zonder opvang in Amsterdam verblijft, terugdringen.
- Belemmeringen voor overdracht naar het land van Dublinclaim inzichtelijk maken.
- Tot een bestendige oplossing komen, zijnde:
 - vrijwillige overdracht naar het land van Dublinclaim;
 - waar gewenst, vrijwillige terugkeer naar het land van herkomst; of
 - in bijzondere situaties, waar mogelijk, verwijzing naar de rijksopvang (voor opname in de nationale asielpcedure).

Verder is in december 2019 besloten dat Dublinclaimanten in de eerste twee maanden van het traject voorlichting kunnen krijgen over hun juridische situatie en opties.

2.2. Taken en rolverdeling

De gemeente Amsterdam (programmeerteam ongedocumenteerden) heeft toegezien dat er binnen de kaders wordt gewerkt en draagt zorg voor de bestuurlijke afstemming.

De uitvoering van de pilot gebeurde door de volgende (groepen) organisaties:

- Het LOA vormde de plek waar Dublinclaimanten zich melden als ze aan de pilot willen deelnemen. Het LOA gaf informatie over (de kaders van) de pilot en deed een eerste intake en screening. Hieronder valt het controleren van het land van Dublinclaim en de UOD en het toetsen of de Dublinclaimant aan de criteria voor deelname voldoet. Wanneer dit laatste het geval was, verwees het LOA de Dublinclaimant naar de opvang. Het LOA bewaakte ook de data waarop Dublinclaimanten de opvang moeten verlaten en voerde exitgesprekken.
- De IND gaf de UOD's van de Dublinclaimanten door aan het LOA.
- De DT&V nam deel aan de casusbesprekingen over bijzonder kwetsbare Dublinclaimanten, en kon de toekomstoriëntatie- en terugkeerpartijen helpen of ondersteuning bieden bij de overdracht van Dublinclaimanten.
- HVO Querido voerde de woonbegeleiding uit.⁷
- Goedwerk, Bridge to Better en VluchtelingenWerk (project Met Opgeheven Hoofd) hielden zich bezig met toekomstoriëntatie en terugkeer. Zij spanden zich in om samen te werken met ngo's in landen van Dublinclaim, die informatie zouden kunnen geven over de situatie in de regio en Dublinclaimanten na de overdracht verder zouden kunnen begeleiden. Daarnaast voerden deze organisaties gesprekken met Dublinclaimanten.

⁷ De Dublinclaimanten werden opgevangen in de Opvang Derkinderenstraat.

De aanpak en begeleiding gebeurde op maat; per persoon is gekeken wat diegene in beweging zou kunnen brengen. Elke Dublinclaimant had een casemanager van een van deze organisaties, of van een juridische organisatie (indien deze persoon juridische begeleiding kreeg aan het einde van de opvangtermijn).

- De juridische organisaties – ASKV en VluchtelingenWerk (Juridisch) – werden officieel bij de pilot betrokken toen zij Dublinclaimanten mochten begeleiden die vóór 1 november 2019 in de opvang verbleven en van wie de UOD binnen 3 maanden verloopt. Deze begeleiding bestond uit het voorbereiden op de asielaanvraag in Nederland, onder meer door het geven van voorlichting/informatie. Later mochten deze organisaties ook voorlichting geven aan Dublinclaimanten over hun juridische situatie en opties (in de eerste maanden van het traject).
- Recht in Zicht - een project van het Leger des Heils waarbinnen slachtoffers van mensenhandel in Amsterdam sociale en juridische begeleiding krijgen – bood binnen de pilot juridische begeleiding aan Dublinclaimanten.
- De GGD verzorgde de screening van Dublinclaimanten, bestaande uit een korte screening (1 uur) van alle deelnemers en, waar nodig, een uitgebreide screening door een arts.
- De RGOA is in september 2019 van start gegaan met hun werkzaamheden. Deze organisatie hield toezicht op de uitvoering van de pilot Dublinclaimanten, gaf sturing aan het proces, organiseerde de overleggen met betrokken partijen (en zorgde daarbij dat de benodigde informatie was verzameld) en verzorgde de monitoring van de voortgang en resultaten van de pilot. Hiervoor hield de RGOA een excelbestand bij met een kwantitatief deel - met onder meer bezetting, wachtlijst, behandeling bij Dublinoverleg en uitstroom; aantallen Dublinclaimanten - en een kwalitatief deel – status en knelpunten met betrekking tot de uitvoering van de pilot. Deze gegevens zijn geregistreerd over de periode april tot en met augustus 2019, en zijn daarna maandelijks geregistreerd.

Activiteiten buiten de pilot

Stichting Artikel 8EVRM en het Wereldhuis coördineren en bieden tijdelijke opvang aan Dublinclaimanten in de stad. Hieronder vallen soms ook personen die op de wachtlijst staan om deel te nemen aan de pilot Dublinclaimanten. Deze organisaties werken ook samen met onder meer het LOA, gezondheidsinstellingen en juridische organisaties, bijvoorbeeld om Dublinclaimanten te verwijzen of om een spoedscreening te vragen indien dit nodig wordt geacht.

Hoewel de juridische organisaties pas vanaf het najaar van 2019 officieel waren aangesloten bij de pilot Dublinclaimanten, boden ze ook voorheen al juridische begeleiding aan Dublinclaimanten (maar niet als onderdeel van de pilot). Sommige Dublinclaimanten die in de laatste 3 maanden van hun termijn juridische begeleiding konden krijgen, waren al bij de juridische organisaties bekend. Daarnaast begeleidden ze Dublinclaimanten die niet aan de pilot deelnemen, of op de wachtlijst staan om deel te nemen.

In het kader van de pilot Dublinclaimanten zijn geen afspraken gemaakt met de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) van de politie. Omdat de AVIM wel betrokken is bij de LVV-pilot, en overleggen regelmatig betrekking hebben op beide pilots, is de AVIM wel op de hoogte. Verder geldt dat, wanneer een vreemdeling door de politie wordt opgepakt vanwege een overtreding of strafbaar feit en diegene een deelnemer aan de pilot blijkt te zijn, de AVIM de betrokken partijen hiervan op de hoogte stelt. De Dublinclaimant wordt dan in bewaring gesteld met het oog op gedwongen uitzetting naar het land van Dublinclaim.

2.3. Verloop van de pilot in hoofdlijnen

Eerste groep Dublinclaimanten

Hoewel de pilot officieel van start ging op 1 juli 2019, werden er in de maanden ervoor reeds Dublinclaimanten opgevangen. Tussen 1 juli 2019 en 1 september 2019 heeft het LOA de intakegesprekken met Dublinclaimanten gevoerd, en kregen de deelnemers een formulier met toelichting ter ondertekening. De gemeente, de RGOA en het LOA hebben afgesproken dat de termijn voor deze groep Dublinclaimanten officieel zou ingaan op 1 september 2019 (voor maximaal 6 maanden), omdat op dat moment alle Dublinclaimanten op de hoogte waren van de voorwaarden voor deelname.

Dublinoverleg en aanvullende activiteiten

In de eerste maanden van de pilot vond er elke week een Dublinoverleg plaats met betrokken partijen. Gedurende de looptijd is de overlegfrequentie afgenomen. In de uiteindelijke overlegstructuur was er maandelijks een Dublinoverleg. Daarnaast waren er casusoverleggen, procesoverleggen en clusteroverleggen (over bepaalde thema's) die betrekking hadden op zowel de pilot Dublinclaimanten als de LVV-pilot.⁸

Partijen konden problemen waar zij tegenaan aanliepen of behoeften die zij hadden met betrekking tot (de uitvoering van) de pilot Dublinclaimanten, aankaarten bij de RGOA en/of agenderen om te bespreken in een van de overleggen. De RGOA kon op basis hiervan ook voorstellen voor besluiten doen op casusniveau en pilotniveau. Dit heeft geleid tot enkele wijzigingen en aanvullingen in de opzet van de pilot in het najaar van 2019. Verder hebben de partijen in het najaar van 2019 besloten tot uitvoering van onderzoek naar de ervaren belemmeringen van Dublinclaimanten bij overdracht. Dit onderzoek is uitgevoerd door Joan van Geel (RGOA).

Aanvullend op de taken die we hierboven reeds hebben beschreven, hebben de partijen ook de volgende activiteiten uitgevoerd:

- De IND en DT&V hebben inhoudelijke presentaties gegeven over vermeende minderjarigheid bij asielzoekers en over Dublinclaimanten met medische problematiek. Uit overleggen was immers gebleken dat bij veel casuïstiek sprake was van ofwel vermeende minderjarigheid ofwel medische problematiek. Doel van de presentaties was om zo goed mogelijk in beeld te krijgen welke mogelijkheden er zijn voor een oplossing voor deze Dublinclaimanten.
- In het najaar van 2019 is een voorlichtingsbijeenkomst gehouden voor de Dublinclaimanten, waarin de kaders van de pilot zijn toegelicht. Rond de officiële start van de pilot bleek immers dat er bij Dublinclaimanten angst voor gedwongen overdracht heerste, en er bij hen onduidelijkheid was over de voorwaarden van de pilot.
- Er zijn contacten gelegd met de gemeenten Milaan en Bologna over de (on)mogelijkheden voor asielzoekers in Italië en in de betreffende steden.
- De DT&V heeft een wekelijks spreekuur voor Dublinclaimanten aangeboden. Uiteindelijk is er geen gebruik gemaakt van dit aanbod.

Casusbesprekingen

Casussen over bijzonder kwetsbare Dublinclaimanten waarbij door overdracht naar land van Dublinclaim een schrijnende situatie ontstaat, konden tijdens overleggen worden behandeld en voorgelegd aan de DT&V, met als doel om te onderzoeken of deze persoon toch in de nationale procedure kon worden opgenomen. Uiteindelijk zijn er twee casussen aan de DT&V voorgelegd.

Beëindiging termijn voor eerste groep Dublinclaimanten

De groep Dublinclaimanten van wie de opvangtermijn op 1 september 2019 inging, zou uiterlijk 1 december 2019 bericht van het LOA ontvangen over de datum waarop de termijn verloopt. Deze actie bleek niet uitgevoerd. In februari 2020 bleek dat een deel van de casemanagers niet (meer) scherp voor ogen had dat hun cliënten op 1 maart 2020 – het ging om 47 Dublinclaimanten – de

8 Bij beide pilots waren dezelfde partijen betrokken.

opvang moesten verlaten. De partijen besloten de eindtermijn voor de betreffende groep te verplaatsen naar 1 april 2020. Zoals breed bekend, brak echter in maart 2020 de coronacrisis uit. Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft daarop de opdracht gegeven om alle daklozen (waaronder ongedocumenteerden en Dublinclaimanten) onderdak te bieden. Voor de groep die op 1 april 2020 de opvang zou verlaten, is de opvang daarom niet beëindigd. Uiteindelijk is de eindtermijn voor de betreffende groep uitgesteld tot 1 juli 2020. Voorafgaand zou worden bekeken bij welke mensen beëindiging van opvang tot een schrijnende situatie zou leiden, om vervolgens te beoordelen of er een uitzondering kon worden gemaakt.

Gevolgen van de coronacrisis

Naast dat de opvang van Dublinclaimanten door de coronacrisis tijdelijk niet kon worden beëindigd, moest de begeleiding door de toekomstoriëntatie- en terugkeerpartijen via telefoon of digitale middelen worden voortgezet. Verder heeft de coronacrisis mogelijk gezorgd voor vertraging bij de GGD voor wat betreft de screenings, maar is de impact niet groot geweest op dit gebied, zo blijkt uit de interviews.

2.4. Kenmerken van de deelnemers

Tot 1 mei 2020 zijn 157 Dublinclaimanten in de pilot ingestroomd. Uit het onderzoek van de RGOA blijkt dat 74% van de deelnemers man is, en 26% vrouw. Van het merendeel van de Dublinclaimanten is Eritrea het land van herkomst (63%), gevolgd door Nigeria (22%). De overige Dublinclaimanten komen uit landen uit Sub-Sahara Afrika, het Midden-Oosten en Azië. Verder heeft het merendeel van de Dublinclaimanten Italië als land van Dublinclaim (71%), gevolgd door Zwitserland (11%) en Duitsland (7%). De gemiddelde leeftijd van de groep Dublinclaimanten is 25 jaar (gecorrigeerd voor outliers blijft het gemiddelde ongeveer hetzelfde).

Verder blijkt uit het onderzoek van de RGOA dat 64% van de Dublinclaimanten te maken heeft met medische problematiek, variërend in aard en ernst. Verder

is bij 80% van de Dublinclaimanten in Amsterdam een middelhoog tot zeer hoog risico aanwezig op de ontwikkeling van zware mentale problematiek zoals depressies, PTSS en angstaanvallen. Een kwart van de deelnemers aan de pilot heeft aangegeven slachtoffer te zijn van mensenhandel. De meesten van hen hebben dit meegemaakt in Italië. Vermoedelijk ligt het daadwerkelijke aantal slachtoffers hoger, zo stelt één van de respondenten. Een deel van de Dublinclaimanten heeft de asielpcedure reeds in Italië doorlopen en is afgewezen. Om hoeveel Dublinclaimanten het gaat, is niet bekend.

Een deel van de respondenten herkent het beeld van de grote omvang en ernst van de medische problematiek bij Dublinclaimanten in de praktijk, en dan met name trauma's die gerelateerd zijn aan gebeurtenissen tijdens de reis. Verder noemen sommige respondenten dat de Dublinclaimanten die zij zijn tegengekomen, over het algemeen slecht geïnformeerd zijn. Volgens deze respondenten begrijpen Dublinclaimanten doorgaans niet wat het Dublinbeleid inhoudt.

3 Resultaten, effecten en meerwaarde van de pilot

In dit hoofdstuk gaan we eerst in op de resultaten van de pilot, voor wat betreft de uitkomsten voor de Dublinclaimanten (waaronder het aantal Dublinclaimanten waarbij overdracht naar het land van Dublinclaim heeft plaatsgevonden). Vervolgens behandelen we de door respondenten genoemde effecten van de pilot. In de laatste paragraaf bespreken we de genoemde punten van meerwaarde van de uitvoering van de pilot.

3.1. Resultaten

Er hebben (tot 1 mei 2020) 157 Dublinclaimanten deelgenomen aan de pilot. Een deel van de Dublinclaimanten is reeds vóór 1 juli 2020 uit de pilot uitgestroomd, om diverse redenen. Deze resultaten staan in Tabel 1.

Uit de interviews blijkt verder dat van de groep Dublinclaimanten bij wie de eindtermijn op 1 juli 2020 verliep, een groot deel naar het azc is gegaan voor opname in de Nederlandse asielprocedure na het verstrijken van de UOD. Een enkeling heeft opvang geregeld in het informele circuit. Verder is bekend dat één Dublinclaimant in de opvang kon blijven vanwege diens kwetsbare situatie.

Uit deze informatie kan worden geconcludeerd dat het binnen de pilot, over het algemeen, niet is gelukt om tot een bestendige oplossing te komen voor Dublinclaimanten. In totaal is één Dublinclaimant overgedragen naar het land van Dublinclaim, in dit geval naar België. Bij het overgrote merendeel van de Dublinclaimanten die zijn uitgestroomd, was de UOD verstreken en konden zij worden opgenomen in de Nederlandse asielprocedure.

Tabel 1 Aantal Dublinclaimanten uitgestroomd (tot 1 juni 2020)⁹

Reden voor uitstroom	Aantal Dublinclaimanten
<i>Bestendige oplossing</i>	
. Overdracht naar land van Dublinclaim	1
. Terugkeer naar land van herkomst	0
. Opname in Nederlandse asielprocedure om medische redenen	1
<i>Overig</i>	
. Opname in Nederlandse asielprocedure vanwege verlopen UOD	77
. Opvang gedwongen beëindigd	1
. Detentie	11
. Met onbekende bestemming (mob) vertrokken	8
Totaal uitstroom (tot 1 juni 2020)	99

Omdat het in slechts twee gevallen is gelukt om tot een bestendige oplossing te komen – zie ook het derde doel van de pilot op p. 15 van dit rapport – is het niet mogelijk om onderzoek te doen naar verschillen tussen groepen Dublinclaimanten in termen van resultaten van de pilot (het wel of niet komen tot een bestendige oplossing).

3.2. Effecten

In de interviews noemen de respondenten een aantal (mogelijke) effecten van de pilot. Hieronder gaan we in op de genoemde effecten. Hoewel sommige effecten door (vrijwel) alle respondenten onderschreven worden, wordt over andere effecten door sommige respondenten getwijfeld.

⁹ Bron: Dublin monitor t/m juni 2020 (RGOA).

Dublinclaimanten in beeld

Allereerst is met de pilot de groep Dublinclaimanten in beeld gebracht; wie ze zijn, waarom ze hier zijn, en waarom ze hier willen blijven. Hiermee hebben de partijen inzichten opgedaan in de belemmeringen voor overdracht naar het land van Dublinclaim (zie ook het tweede doel van de pilot op p. 15 van dit rapport). De gesprekken die de toekomstoriëntatie- en terugkeerpartijen met de Dublinclaimanten hebben gevoerd, de overleggen met betrokken partijen over de Dublinclaimanten en het onderzoek van de RGOA hebben hieraan bijgedragen, zo blijkt uit de documentstudie en de interviews. Met behulp van de nieuwe kennis en inzichten zou de aanpak van Dublinclaimanten in de toekomst kunnen worden verbeterd. Meer informatie over Dublinclaimanten is te vinden in paragraaf 4.1 en in het onderzoeksrapport van de RGOA.

Daarnaast wordt opgemerkt dat, met de pilot en de kennis en inzichten die hierbinnen zijn opgedaan, het onderwerp (en de problematiek rond) Dublinclaimanten in Amsterdam zichtbaarder is geworden in het publieke debat en op de politieke agenda.

Welzijn, gezondheid en openbare orde

Een aantal respondenten geeft aan dat het bieden van opvang en de toegang tot medische voorzieningen positieve gevolgen heeft gehad voor het welzijn en de gezondheid van de mensen zelf. Ook stellen zij dat schendingen van de openbare orde en criminele activiteiten zijn voorkómen dankzij de opvang. In de ervaring van één respondent zijn er (enkele) casussen geweest van Dublinclaimanten die zonder zorg een gevaar zouden vormen, en dat de pilot heeft geholpen om Dublinclaimanten uit de criminaliteit te houden. Daarnaast is de ervaring vanuit het perspectief van de openbare orde dat het aantal staandehoudingen is verminderd. Dit komt volgens de betreffende respondent doordat Dublinclaimanten binnen de pilot opvang en leefgeld krijgen, waardoor ze niet meer hoeven te stelen en minder overlast op straat veroorzaken. Onbekend is in hoeverre dit met cijfers kan worden onderbouwd.

Volgens een aantal respondenten zou de situatie van Dublinclaimanten zonder opvang zorgelijk zijn. Vanwege psychische problematiek kunnen Dublinclaimanten een gevaar vormen op straat, en zijn veel Dublinclaimanten niet in staat om goed voor zichzelf te zorgen. Deze respondenten zien de gevaren van het verdwijnen in de illegaliteit, onder meer doordat (sommige) Dublinclaimanten in de prostitutie terecht komen of in de criminaliteit belanden. Daarbij wordt ook verwezen naar de toenemende omvang van de Nigeriaanse maffia, ook in Nederland. Een andere respondent (die spreekt vanuit het perspectief van de openbare orde) nuanceert de omvang en ernst van deze problemen. Het aantal Dublinclaimanten dat ten prooi valt aan mensenhandel, is relatief klein, zo blijkt uit dit interview. Ook de problemen op het terrein van openbare orde zijn, volgens deze respondent, relatief klein. De overtredingen die Dublinclaimanten (zonder opvang) begaan, hebben volgens diegene vooral te maken met overleven (zoals kleine winkeldiefstallen); er is geen sprake van ernstige maatschappelijke problemen die worden veroorzaakt door Dublinclaimanten. Wederom is onbekend in hoeverre bovengenoemde uitspraken met cijfers kunnen worden onderbouwd.

3.3. Meerwaarde

In de interviews noemen de respondenten een aantal punten van meerwaarde van de pilot. Hieronder gaan we in op de genoemde punten en de onderdelen van de pilot waar deze punten aan gerelateerd zijn.

Een breed ervaren punt van meerwaarde is dat, zoals we reeds bij de effecten hebben beschreven, de groep Dublinclaimanten in beeld is gebracht. De partijen hebben meer inzicht in deze groep, wat er bij Dublinclaimanten speelt en welke belemmeringen zij ervaren met betrekking tot overdracht. Onderdelen van de pilot die hieraan hebben bijgedragen, en zodoende van meerwaarde zijn geweest, zijn de gesprekken die de toekomstoriëntatie- en terugkeerpartijen met de Dublinclaimanten hebben gevoerd, de overleggen met betrokken partijen over de Dublinclaimanten en het onderzoek van de RGOA.

Verder stelt een aantal respondenten dat de pilot vanuit een humanitair oogpunt meerwaarde heeft. Deze respondenten leggen uit dat de realiteit is dat Dublinclaimanten in Amsterdam verblijven en rondlopen, terwijl ze om diverse redenen kwetsbaar zijn. Vanuit een humanitair oogpunt moet je hier iets mee; je wilt niet dat zij op straat terecht komen, met alle gevolgen van dien, zo stellen deze respondenten. Door opvang kunnen Dublinclaimanten bovendien meer tot rust komen en nadenken over hun toekomst. Onderdelen van de pilot die hierbij van meerwaarde zijn geweest, zijn volgens hen met name opvang en toegang tot medische voorzieningen in Amsterdam.

Daarnaast noemt één respondent de meerwaarde van de juridische begeleiding aan Dublinclaimanten die vóór 1 november 2019 in de opvang verbleven en van wie de UOD binnen 3 maanden verloopt. Hiermee konden Dublinclaimanten worden voorbereid op de asielaanvraag in Nederland. Doordat Dublinclaimanten worden geholpen met de benodigde documenten en het voeren van gesprekken (dat zij zich goed weten uit te drukken), is de kans op (onterechte) afwijzing van de asielaanvraag in Nederland kleiner, zo stelt deze respondent.

Tot slot geeft één respondent aan dat de pilot bijdraagt aan het verkleinen van de afstand tussen Dublinclaimanten en (overheids)instellingen, doordat er (vanuit de verschillende uitvoeringsorganisaties) contact met de Dublinclaimanten wordt onderhouden. Wanneer Dublinclaimanten op straat (onder de radar) leven, worden ze over het algemeen laconieker en sceptischer tegenover de overheid, en worden ze ongrijpbaar, met alle mogelijke gevolgen van dien, zo legt deze respondent uit.

4 Realiseren van vrijwillige overdracht

Zoals in paragraaf 3.1 duidelijk is geworden, is het binnen de pilot over het algemeen niet gelukt om vrijwillige overdracht van Dublinclaimanten te realiseren. Uit de documentstudie en de interviews blijkt dat de Dublinclaimanten binnen de pilot over het algemeen niet willen meewerken aan overdracht. In dit hoofdstuk staat het realiseren van vrijwillige overdracht centraal. Vragen die in dit hoofdstuk centraal staan, zijn: wat zijn belemmeringen bij vrijwillige overdracht geweest; welke acties hebben de betrokken partijen ondernomen om deze belemmeringen weg te nemen; in hoeverre heeft dit geholpen; en welke mogelijkheden en onmogelijkheden zijn er om de belemmeringen bij overdracht weg te nemen?

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Allereerst beschrijven we om welke redenen de medewerking van Dublinclaimanten aan overdracht zeer gering is, vanuit het perspectief van Dublinclaimanten. Vervolgens leggen we uit welke elementen de medewerking van Dublinclaimanten bevorderen. Daarna gaan we in op de acties die de partijen binnen de pilot hebben ondernomen om Dublinclaimanten tot overdracht te bewegen, in hoeverre deze acties de medewerking van Dublinclaimanten hebben bevorderd, en – voor zover bekend – waarom dit wel of niet zo is. We eindigen met verbeterpunten en moeilijkheden voor wat betreft het bevorderen van (medewerking aan) overdracht.

4.1. Perspectief van Dublinclaimanten

De medewerking aan overdracht was onder de Dublinclaimanten binnen de pilot zeer gering. In de interviews en het onderzoek van de RGOA komt een lijst

met factoren naar voren die – ook in samenhang - hiermee te maken hebben. Deze factoren lichten we hieronder toe.

Toekomstperspectief

Allereerst heeft de gebrekkige medewerking te maken met de visies en ervaringen van Dublinclaimanten met het land van Dublinclaim, en hieraan gekoppeld het gebrek aan toekomstperspectief dat Dublinclaimanten ervaren.

Kenmerkend aan Dublinclaimanten met Italië als land van Dublinclaim – zo blijkt uit de documentstudie en de interviews – zijn de negatieve ervaringen die zij hebben gehad in Italië, en (hieraan gekoppeld) het gebrek aan het vertrouwen in de Italiaanse instellingen. Dublinclaimanten zijn slachtoffer geweest van mensenhandel en/of uitbuiting, zijn hiervan getuige geweest of hebben hier verhalen over gehoord; of ze hebben in Italië xenofobie en racisme ervaren, ook vanuit overheidsinstellingen. Verder blijkt uit de informatie die de partijen binnen de pilot hebben verzameld, dat Dublinclaimanten negatieve ervaringen hebben met de opvang- en medische faciliteiten in Italië, en in hun ervaring weinig tot geen ondersteuning vanuit overheidsinstellingen hebben gekregen. Daarnaast speelt mee dat de werkvergunningen die Italië aan vreemdelingen kan afgeven, in de praktijk altijd tijdelijk zijn, en dat vreemdelingen hierbij geen zicht hebben op de toekomst. Deze factoren dragen eraan bij dat Dublinclaimanten doorgaans geen duurzaam toekomstperspectief ervaren in Italië.

Ook de ervaren belemmeringen van Dublinclaimanten met Zwitserland als land van Dublinclaim – allen hebben Eritrea als land van herkomst – hebben te maken met toekomstperspectief. Dit is gerelateerd aan de situatie dat Zwitserland haar asielpraktijk in de laatste jaren heeft aangescherpt; het afwijzingspercentage van asielaanvragen van Eritrese asielzoekers in dit land is gestegen van 4% in 2015 naar 20% in 2018. Wanneer Eritrese asielzoekers na

een afwijzing niet uit Zwitserland vertrekken, kunnen zij in detentie worden gezet. Deze omstandigheden maken dat Dublinclaimanten uit Eritrea van wie de asielaanvraag in Zwitserland is afgewezen, geen vertrouwen hebben in een duurzaam toekomstperspectief in dit land. En hoewel Zwitserland in de praktijk geen Eritrese asielzoekers (gedwongen) heeft uitgezet naar Eritrea, kan de angst voor vervolging en terugkeer een rol spelen bij (het gebrek) aan medewerking aan overdracht naar Zwitserland.

Naast de ervaringen van Dublinclaimanten met de landen van Dublinclaim, merken zij dat de omstandigheden in Nederland beter zijn. Dit kan te maken hebben met de kwaliteit van de opvang en begeleiding, en/of met ervaren veiligheid – Dublinclaimanten hebben in diverse EU-landen, ook in Noord- en West-Europese landen negatieve ervaringen gehad. Daarnaast hebben sommige Dublinclaimanten vrienden of familieleden in Nederland, bij wie ze willen blijven. Ook deze factoren kunnen bijdragen aan de gedachte van Dublinclaimanten dat ze beter in Nederland een toekomst kunnen opbouwen dan in het land van Dublinclaim.

In de interviews komt verder naar voren dat Dublinclaimanten doorgaans een mindset hebben van 'blijven proberen'. Zeker na een reis waarin zij vaak heftige dingen hebben meegemaakt, en waarvoor zij financieel en psychosociaal een hoge prijs hebben betaald, is de gedachte van Dublinclaimanten om niet 'op te geven', sterk aanwezig. Dit verklaart ook waarom vreemdelingen van wie de asielaanvraag in een ander EU-land is afgewezen, alsnog doorreizen naar een ander land. Dublinclaimanten van wie de asielaanvraag in een ander EU-land is afgewezen, willen over het algemeen niet meewerken aan overdracht, omdat zij dit zien als een 'stap terug', en/of omdat zij er geen of onvoldoende vertrouwen in hebben dat zij in het land van Dublinclaim – hierbij worden Italië en Zwitserland specifiek genoemd – een eerlijke asielprocedure hebben gehad. De mindset van het 'blijven proberen' verklaart ook waarom Dublinclaimanten terugkeer naar het land van herkomst over het algemeen niet als optie zien.

Bovengenoemde ervaringen en beweegredenen van Dublinclaimanten maken dat de Dublinclaimanten die aan de pilot in Amsterdam hebben deelgenomen, liever ervoor kiezen om tijdelijk in onzekerheid op straat in Nederland te verblijven – met het oog op toegang tot de Nederlandse asielprocedure na het verlopen van de UOD – dan voor het alternatief, namelijk verblijf in het land van Dublinclaim of het land van herkomst.

Kennis over het Dublinbeleid in Nederland

Eén respondent stelt dat sommige Dublinclaimanten het beeld hebben dat ze, na het verlopen van de UOD, automatisch een verblijfsvergunning in Nederland krijgen. Wanneer dit beeld er hangt, is het lastig voor toekomstoriëntatie- en terugkeerpartijen om te praten over overdracht.

Een andere respondent legt uit dat Dublinclaimanten doorgaans niet goed begrijpen wat de Dublinclaim betekent. Zo kunnen Dublinclaimanten denken dat hun asielaanvraag inhoudelijk is afgewezen. Dit beeld wordt in andere interviews genuanceerd. Volgens sommige respondenten snappen Dublinclaimanten wel degelijk hoe het systeem werkt; ze begrijpen dat de UOD na 18 maanden verloopt om vervolgens in te stromen in de Nederlandse asielprocedure.

4.2. Benodigdheden voor medewerking van Dublinclaimanten

In de interviews met medewerkers van bij de pilot betrokken organisaties is besproken wat Dublinclaimanten nodig hebben om mee te willen werken aan overdracht. Hierbij onderscheiden we drie factoren (die onderling samenhangen): informatievoorziening, vertrouwen en informele netwerken.

Bij het maken van de afweging om (al dan niet) mee te werken aan overdracht, speelt informatie een rol, zo blijkt uit de interviews. Ten eerste hebben Dublinclaimanten behoefte aan praktische informatie over de situatie in het land van Dublinclaim. Het gaat onder meer om informatie over waar en hoe ze

worden opgevangen, op welke manier ze eventueel worden beschermd tegen criminelen en voormalig uitbuiters, hoe groot hun kansen zijn op rechtmatig verblijf, wat hun verdere toekomstperspectief in het land is, in hoeverre hun veiligheid gegarandeerd is, hoe de overdracht verloopt, en hoe de overdracht bij andere asielzoekers eruit heeft gezien. Een deel van de respondenten benadrukt het belang dat deze zaken door een begeleider grondig worden uitgezocht. Daarnaast willen Dublinclaimanten weten wat hun juridische mogelijkheden en praktische vooruitzichten zijn in Nederland. De algemene gedachte van een deel van de respondenten is dat Dublinclaimanten deze informatie wegen en op basis hiervan kiezen of ze willen meewerken aan overdracht.

Daarnaast is vertrouwen van de Dublinclaimant in de begeleider(s) en/of organisatie(s) van belang bij medewerking aan overdracht. Het zorgt er enerzijds voor dat Dublinclaimanten bereid zijn om hun verhaal te delen met de begeleider(s) en/of organisatie(s) - waardoor er aan overdracht gewerkt kan worden – en anderzijds dat zij de informatie die ze krijgen, bijvoorbeeld over de situatie en mogelijkheden in het land van Dublinclaim, als betrouwbaar percipiëren. Volgens één van de respondenten draagt structuur in het leven bij aan het opbouwen van een vertrouwensband, namelijk door een fijne opvang en dagbesteding, bijvoorbeeld werk. Over de rol van dagbesteding bestaat echter ook scepsis; volgens een andere respondent zorgt het volgen van lessen, bijvoorbeeld Nederlandse taal, juist voor een groter verlangen om in Nederland te blijven.

Een aantal respondenten benadrukt het belang dat begeleidende organisaties informele netwerken of partnerschappen hebben in landen van Dublinclaim. Zij stellen dat het begeleiders hiermee beter en sneller lukt om mogelijkheden in het land van Dublinclaim te zoeken en dingen te regelen, bijvoorbeeld met betrekking tot opvang en begeleiding (zie ook hierboven). Daardoor wordt de kans op (medewerking aan) overdracht vergroot.

Wat bovenstaande factoren - informatievoorziening, vertrouwen en informele netwerken – in elk geval met elkaar verbindt, is tijd. Er is tijd nodig om informele netwerken in landen van Dublinclaim, een vertrouwensband met Dublinclaimanten, en kennis over de mogelijkheden van groepen Dublinclaimanten in Nederland en in de landen van Dublinclaim, op te bouwen.

4.3. Acties en belemmeringen bij de overdracht van Dublinclaimanten

In deze paragraaf gaan we in op de acties die de partijen binnen de pilot hebben ondernomen om Dublinclaimanten tot overdracht te bewegen, in hoeverre deze acties de medewerking van Dublinclaimanten hebben bevorderd, en – voor zover bekend – waarom dit wel of niet zo is.

Begeleiding

De toekomstoriëntatie- en terugkeerpartijen voerden gesprekken met Dublinclaimanten. De aanpak en begeleiding gebeurde op maat; per persoon is gekeken wat diegene in beweging zou kunnen brengen. Zo kon bijvoorbeeld worden geprobeerd om in contact te komen met het sociale netwerk van een Dublinclaimant, om samen te proberen om de Dublinclaimant te bewegen naar medewerking aan overdracht. Omdat gedurende de pilot bleek dat Dublinclaimanten met juridische vragen zaten die medewerking aan overdracht belemmerden, is in december 2019 besloten dat Dublinclaimanten in de eerste twee maanden van het traject voorlichting konden krijgen over hun juridische situatie en opties.

Uit de interviews blijkt dat de partijen ontwikkelingen hebben gezien voor wat betreft de doelgroep. Een steeds groter aandeel van de Dublinclaimanten (en andere vreemdelingen) komt uit West-Afrika, en een steeds kleiner aandeel uit Eritrea. Voor de informatievoorziening aan Dublinclaimanten is het van belang dat partijen inzicht hebben in de juridische mogelijkheden in Nederland voor verschillende doelgroepen (voor wat betreft landen van herkomst). Hoewel er cijfers op het niveau van landen van herkomst beschikbaar zijn over het deel van

de asielaanvragen waarbij asiel wordt verleend, is het voor een individu lastiger om de kans op asiel in Nederland in te schatten, zo noemt één respondent.

Respondenten van organisaties die niet bij de pilot betrokken waren, noemen knelpunten en verbeterpunten met betrekking tot de begeleiding aan Dublinclaimanten. Zo werd vanuit de opvang relatief weinig begeleiding gegeven, en zou de begeleiding bij overdracht kort door de bocht zijn; niet alle opties werden goed onderzocht. De begeleiding zou professioneler moeten, zo stelt een respondent. Bovendien kregen Dublinclaimanten soms pas laat een casemanager en begon de begeleiding aan Dublinclaimanten vaak (te) laat. Ook wordt genoemd dat dat er (meer) begeleiders met een biculturele achtergrond zouden moeten zijn, die meer affiniteit hebben met de culturen van Dublinclaimanten en hen vanuit deze bril zouden kunnen begeleiden. Verder noemt één respondent dat de bedoeling van de pilot voor Dublinclaimanten niet duidelijk is; ze begrijpen bijvoorbeeld het proces van het traject niet en wat er met 'warme overdracht' wordt bedoeld.

Eén van de organisaties heeft activiteiten geboden aan Dublinclaimanten, waaronder Nederlandse taallessen. Zoals genoemd in de vorige paragraaf, zouden deze activiteiten kunnen bijdragen aan het vertrouwen van Dublinclaimanten in de begeleider(s) en/of organisatie(s), maar zouden de activiteiten ook kunnen leiden tot een groter verlangen om in Nederland te blijven, zoals we ook in paragraaf 4.2 hebben genoemd. Dit laatste is het geval gebleken.

Contacten met ngo's in landen van Dublinclaim

Binnen de pilot is geprobeerd om samen te werken met ngo's en steden in landen van Dublinclaim. Deze ngo's en steden zouden informatie kunnen geven over de situatie en mogelijkheden in de landen van Dublinclaim. Bovendien zouden afspraken gemaakt kunnen worden over de begeleiding aan een Dublinclaimant nadat diegene wordt overgedragen. Zodoende zou de samenwerking kunnen helpen met de informatievoorziening aan Dublinclaimanten

en kunnen bijdragen aan vertrouwen van Dublinclaimanten in een toekomstperspectief in het land van Dublinclaim.

De inzet op dit gebied heeft echter geen vruchten afgeworpen. Hiervoor wordt in de interviews een combinatie van redenen genoemd. Allereerst zijn de structuren waarmee toekomstoriëntatie- en terugkeerpartijen normaliter werken in de begeleiding voor wat betreft terugkeer naar landen van herkomst, niet aanwezig in de landen van Dublinclaim. In de begeleiding voor wat betreft terugkeer naar landen van herkomst werken de organisaties bijvoorbeeld met ngo's in deze landen die ook financiering krijgen om mensen te begeleiden en allerlei zaken voor hen te regelen, zoals onderdak en plannen voor de eerste weken, en die bijvoorbeeld bij het vliegveld aanwezig zijn om deze mensen op te vangen. Het beleid met betrekking tot overdracht van Dublinclaimanten gaat echter niet uit van een structuur met ngo's, maar van werkwijzen vanuit de overheden. Tegelijkertijd hebben de toekomstoriëntatie- en terugkeerpartijen geen eenduidige informatie van ngo's in landen van Dublinclaim ontvangen over hoe de overdracht, opvang en begeleiding daar eruit ziet. Hierdoor waren toekomstoriëntatie- en terugkeerpartijen onvoldoende in staat om concrete informatie aan Dublinclaimanten te geven over de situatie en mogelijkheden in de landen van Dublinclaim. Ook noemt één respondent dat organisaties soms van ngo's in Italië het advies krijgen om Dublinclaimanten niet over te dragen, gezien de omstandigheden in dit land. Met deze informatie is het praktisch onmogelijk om Dublinclaimanten vertrouwen te geven en hen te bewegen naar overdracht, zo legt deze respondent uit. Gezien het belang van informatievoorziening voor (medewerking aan) overdracht, zou gebrek aan kennis bij de organisaties belemmerend hebben kunnen werken.

Eén respondent geeft aan dat een stevig netwerk in landen van Dublin noodzakelijk is voor (medewerking aan) overdracht, en dat het nodig is om hier zorg voor te dragen. Volgens een andere respondent is de duur van de pilot – een jaar – te kort om een netwerk op te bouwen, en is hier meer tijd voor nodig. Verbeterpunten die in de interviews verder genoemd zijn, betreffen het

(beter) betrekken van consulaire diensten en het beter bundelen van informatie van Rijkspartijen en ngo's, zodat er beter gebruik kan worden gemaakt van bestaande informatie.

Factoren ten aanzien van de opzet van de pilot

In relatie tot de opzet van de pilot noemen de respondenten een aantal belemmeringen voor overdracht. Een breed gedeelde stelling is dat de duur van 6 maanden te kort is om warme overdracht te realiseren. Er is onvoldoende tijd voor het opbouwen van een vertrouwensband met Dublinclaimanten, het uitzoeken van de situatie en mogelijkheden in het land van Dublinclaim en de juridische mogelijkheden in Nederland op individueel niveau en het informeren van Dublinclaimanten hierover.

Hoewel sommigen de suggestie doen om de opvangtermijn te verlengen, is het volgens een deel van de respondenten ook niet wenselijk dat de opvangtermijn wordt gebruikt door Dublinclaimanten om de termijn tot de UOD uit te zitten. Volgens een aantal van hen 'misbruikten' Dublinclaimanten (bewust) de pilot om de termijn tot de UOD uit te zitten, terwijl ze gebruik konden maken van opvang. Zodoende is er een spanning tussen de tijd die nodig is voor warme overdracht enerzijds, en de mogelijkheid voor Dublinclaimanten in de praktijk om deze tijd voor een tegengesteld doel te benutten – namelijk instroom in de Nederlandse asielprocedure na het verstrijken van de UOD - anderzijds. Onbekend is in hoeverre de voorwaarde dat Dublinclaimanten van wie de UOD binnen 6 maanden zou verlopen, niet konden instromen in de pilot, de praktijk van het 'misbruiken' van de pilot heeft verminderd.

Verder noemt één van de respondenten als belemmering dat de voorwaarde dat Dublinclaimanten moesten meewerken aan overdracht, binnen de pilot was vertaald in het deelnemen aan de gesprekken met toekomstoriëntatie- en terugkeerpartijen. Dit leidde tot de praktijk dat Dublinclaimanten weliswaar kwamen opdagen bij de afspraken, maar alsnog niets loslieten of wilden bespreken terwijl ze gebruik konden maken van de opvang, aldus de respondent.

Doordat Dublinclaimanten al in de opvang zaten, voelden ze zich volgens de respondent minder genoodzaakt om mee te werken. In het najaar van 2019 is bepaald dat Dublinclaimanten binnen twee maanden vanaf de start van het traject dienden aan te geven wat er nodig is voor overdracht naar het land van Dublinclaim – en indien een Dublinclaimant niet zou meewerken, kon diegene aan het Dublinoverleg worden voorgedragen voor beëindiging van de opvang. Onbekend is in hoeverre deze voorwaarde deze praktijk van het 'misbruiken' van de pilot heeft verminderd.

Tot slot geeft één respondent aan dat een sobere opvang – zowel bij opvanglocaties van de gemeente als op azc's – belemmerend werkt voor het opbouwen van een vertrouwensband, en zodoende voor medewerking aan overdracht. Als verbeterpunt wordt genoemd dat opvanglocaties een meer huiselijke, fijne sfeer zouden moeten hebben.

4.4. Verbeterpunten

Communicatie, voorlichting en informatievoorziening aan Dublinclaimanten

Respondenten noemen verbeterpunten op het gebied van communicatie, voorlichting en informatievoorziening aan Dublinclaimanten om ze te bewegen naar medewerking aan overdracht. Dit verbeterpunt geldt volgens hen ook voor de situatie op de rijksopvang (azc's) waar Dublinclaimanten (horen te) verblijven. Op de azc's krijgen zij op verschillende momenten informatie en voorlichting over de asielprocedure en wat hun eigen situatie is. Wanneer een Dublinclaim wordt geaccepteerd, wordt de Dublinclaimant hierover geïnformeerd door diens advocaat. Een medewerker van de DT&V gaat in gesprek met de Dublinclaimant. Daarnaast zijn medewerkers van VluchtelingenWerk op de azc's aanwezig om te helpen. Volgens sommige respondenten is op de azc's meer voorlichting en begeleiding nodig, en specifiek informatie op individueel niveau over de situatie en mogelijkheden in de landen van Dublinclaim en over de juridische mogelijkheden in Nederland. Op dit moment hebben advocaten

en medewerkers van de DT&V en VluchtelingenWerk onvoldoende tijd hiervoor, zo stellen deze respondenten. Ook is één kort gesprek of een voorlichting door een juridische organisatie binnen de pilot volgens hen niet voldoende om iemand te begeleiden.

Verder is het van belang dat Dublinclaimanten op tijd kunnen beginnen met de begeleiding, en dat de begeleidende partijen voldoende tijd en ruimte hebben om de opties van de Dublinclaimant, waaronder voor overdracht, goed te onderzoeken. Volgens de respondenten moet er bovendien meer kennis en inzicht over de situatie en mogelijkheden in de landen van Dublinclaim worden ontwikkeld en gedeeld tussen partijen.

Daarnaast noemen enkele respondenten dat de kaders van de pilot beter aan Dublinclaimanten moeten worden gecommuniceerd. Ook moet in de voorlichting aan Dublinclaimanten (extra) worden benadrukt dat zij - na het verstrijken van de UOD - niet automatisch een verblijfsvergunning in Nederland krijgen. Daarbij is het tevens van belang om te weten dat Dublinclaimanten die in Italië een humanitaire of asielvergunning hebben gekregen (of hier recht op hebben), zich ervan bewust zijn dat, wanneer zij na het verstrijken van de UOD in Nederland asiel aanvragen, de zaak niet ontvankelijk wordt verklaard.

Contacten met ngo's in landen van Dublinclaim

Een aantal respondenten stelt dat er meer inzet moet plaatsvinden op het opbouwen van netwerken met ngo's in landen van Dublinclaim. Een verbeterpunt dat hiermee samenhangt, betreffen het (beter) betrekken van consulaire diensten en steden in landen van Dublinclaim. Hierbij moeten partijen beseffen dat het opbouwen van netwerken intensief is en veel tijd in beslag neemt, zo blijkt uit de interviews.

Eerst medewerking, dan opvang

Tot slot wordt als suggestie genoemd dat Dublinclaimanten eerst toezeggen mee te zullen werken aan overdracht – eventueel nadat zij informatie op

individueel niveau hebben ontvangen over de situatie en mogelijkheden in het land van Dublinclaim en over de juridische mogelijkheden in Nederland – voordat zij opvang krijgen.

4.5. Moeilijkheden bij warme overdracht

Hierboven zijn onder meer verbeterpunten aan bod gekomen voor het bevorderen van (medewerking aan) overdracht. Tegelijkertijd komen in een deel van de interviews andere punten naar voren, die gepaard gaan met twijfel of scepsis in hoeverre warme overdracht wél gerealiseerd zou worden als alle hierboven genoemde knelpunten zouden zijn opgelost.

Spanning tussen landelijk beleid en ervaringen van Dublinclaimanten en ngo's

Een aantal respondenten legt uit dat er een discrepantie is tussen het landelijke beleid met betrekking tot Dublinclaimanten en mogelijkheden voor uitzonderingsbesluiten enerzijds, en de praktische bezwaren die (sommige) Dublinclaimanten hebben bij overdracht anderzijds. Zo stelt het Rijk dat Dublinclaimanten op basis van het interstatelijk vertrouwensbeginsel overgedragen kunnen worden naar Italië en Zwitserland, wat ook in een aantal rechterlijke uitspraken is bevestigd. Voor Dublinclaimanten blijven de praktische bezwaren, op basis van de negatieve ervaringen die zij met deze landen hebben – zie ook paragraaf 4.1 – echter bestaan, zo stellen deze respondenten. Dit speelt ook in andere situaties, bijvoorbeeld wanneer een (mannelijke) Dublinclaimant een kind heeft gekregen in Nederland nadat de Dublinclaim is gelegd. Op basis van het landelijke beleid wordt in deze situatie geen uitzondering gemaakt, terwijl voor de Dublinclaimant het verlangen om bij zijn kind in Nederland te verblijven, blijft bestaan. Ook bij Dublinclaimanten die slachtoffer zijn van mensenhandel in het land van Dublinclaim, kunnen bezwaren bij overdracht blijven bestaan, zo stellen deze respondenten. Deze bezwaren belemmeren vervolgens de medewerking bij overdracht.

Grote verschillen tussen EU-landen in de praktijk

Naast de negatieve prikkel om niet te worden overgedragen naar het land van Dublinclaim – dus als gevolg van negatieve ervaringen aldaar – zorgen de grote verschillen in kwaliteit voor wat betreft voorzieningen en omstandigheden tussen EU-landen ook voor een positieve prikkel om in Nederland te blijven, zo blijkt uit de interviews. Ook dit werkt belemmerend voor de medewerking bij overdracht.

Situatie van Dublinclaimanten

In de interviews komt verder naar voren dat de situatie van Dublinclaimanten op zichzelf maakt dat het realiseren van vrijwillige overdracht zeer lastig is. Dit heeft er allereerst mee te maken dat Dublinclaimanten nog niet de asielprocedure in Nederland hebben doorlopen, en het vooruitzicht hebben op de mogelijkheid hiertoe nadat de UOD is verstreken. Daarnaast legt één van de respondenten uit dat het feit dat er met eindtermijnen wordt gewerkt – de termijn tot het einde van de opvang en de termijn tot de UOD – belemmerend werkt voor medewerking aan overdracht, omdat Dublinclaimanten zich (sterk) focussen op deze eindtermijnen. Zoals we in de vorige paragraaf hebben uitgelegd, is er een spanning tussen de tijd die nodig is voor warme overdracht enerzijds, en de mogelijkheid voor Dublinclaimanten in de praktijk om deze tijd voor een tegengesteld doel te benutten – namelijk instroom in de Nederlandse asielprocedure na het verstrijken van de UOD - anderzijds.

Verder geeft een respondent aan dat het feit dat Dublinclaimanten in Amsterdam onder onstabiele omstandigheden leven – met (soms) medische problematiek en onzekerheid over de (verblijfs)situatie na afloop van de opvangstermijn – belemmerend is voor de begeleiding aan Dublinclaimanten.

Gebrek aan inzicht in situatie in landen van Dublinclaim

Zoals we in paragraaf 4.3 reeds hebben uitgelegd, vormt het feit dat toekomstoriëntatie- en terugkeerpartijen geen eenduidige informatie van ngo's in landen van Dublinclaim hebben kunnen ontvangen over hoe de overdracht, opvang

en begeleiding daar eruit ziet, een knelpunt bij het realiseren van warme overdracht. Hierdoor waren zij onvoldoende in staat om concrete informatie aan Dublinclaimanten te geven over de situatie en mogelijkheden in de landen van Dublinclaim, wat belemmerend heeft gewerkt voor de medewerking van Dublinclaimanten. Onbekend is in hoeverre dit knelpunt met meer inzet in het opbouwen van netwerken van ngo's weggenomen kan worden.

5 Overige ervaringen en onderliggende aspecten

Het vorige hoofdstuk ging over aspecten met betrekking tot het realiseren van vrijwillige overdracht. In dit hoofdstuk komen de ervaringen en aspecten aan bod die niet direct betrekking hebben op het realiseren van vrijwillige overdracht, maar wel op de uitvoering van de pilot in het algemeen. We gaan in op de ervaren knelpunten in de uitvoering van de pilot die in het vorige hoofdstuk niet aan bod gekomen zijn. Vervolgens zetten we een aantal algemene discussiepunten met betrekking tot de pilot uiteen. We eindigen het hoofdstuk met een beschrijving hoe de partijen de toekomst van de pilot voor zich zien.

5.1. Sceptis over de pilot

Bij vrijwel alle partijen heerst een sceptische houding tegenover de pilot. Het was om verschillende redenen een moeilijke opgave, zo blijkt uit de interviews. In tegenstelling tot deelnemers aan de LVV-pilot, die niet in de rijksopvang terecht kunnen, had de pilot Dublinclaimanten betrekking op vreemdelingen die zelf de rijksopvang hadden verlaten en aldaar eventueel hun bezwaren tegen overdracht bespreekbaar hadden kunnen maken, en al dan niet een juridisch traject hadden kunnen belopen. Dit heeft gezorgd voor een zekere mate van sceptis over de pilot vanuit Rijkspartijen, zo blijkt uit de interviews.

Een andere oorzaak van de sceptische houding is erin gelegen dat partijen verschillende visies hadden op de pilot en op het overdragen van Dublinclaimanten. Diverse respondenten wijzen in de interviews naar andere partijen, die de insteek zouden hebben om Dublinclaimanten in Nederland te laten verblijven en zich daardoor onvoldoende zouden hebben ingespannen,

bijvoorbeeld om netwerken met ngo's in landen van Dublinclaim op te bouwen. Daarnaast zijn er partijen die zich kritisch uiten over elementen van het landelijke beleid. Bijvoorbeeld met betrekking tot het interstatelijk vertrouwensbeginsel bij overdracht naar Italië (en de bijbehorende rechterlijke uitspraken); wanneer er wel of niet sprake is van schrijnende gevallen waarin een uitzondering kan worden gemaakt (en een Dublinclaimant alsnog in de Nederlandse asielprocedure kan worden opgenomen); de berekening van de UOD; en met betrekking tot onderzoek of een Dublinclaimant minderjarig is. Verder blijkt uit de interviews dat (sommige) organisaties vanuit hun eigen uitgangspunten te werk gingen, die in de praktijk in spanning waren met de uitgangspunten van de pilot. Het gaat bijvoorbeeld om het aansluiten bij wat een cliënt zelf wil, ervoor zorgen dat niemand op straat hoeft te slapen, of dat alle mensen zorg krijgen. Partijen hadden over het algemeen een sterke mening over wat er met Dublinclaimanten moet gebeuren, zo blijkt uit de interviews.

Bovendien is er bij partijen veel onduidelijkheid over de pilot geweest, mogelijk als gevolg of juist als oorzaak van de verschillende visies van partijen. Het opstarten van de pilot heeft lange tijd in beslag genomen, en ook gedurende de pilot zijn de doelen en de opzet aangescherpt. Voor partijen was het zoeken naar een manier om de activiteiten uit te voeren, zo blijkt uit de interviews. Ook waren er vragen, bijvoorbeeld over wat er van de verschillende partijen werd verwacht, en hoelang Dublinclaimanten mochten worden opgevangen.

Een deel van de respondenten is kritisch over de pilot, in de zin dat het Dublinclaimanten zou aantrekken om naar Nederland in het algemeen, en naar Amsterdam in het bijzonder, te komen. Zij leggen uit dat de gemeente met de pilot een verkeerd signaal afgeeft, namelijk doordat de pilot faciliteert dat Dublinclaimanten worden opgevangen, en zij vervolgens door de goede faciliteiten juist niet terug willen naar het land van Dublinclaim. Op deze manier biedt de pilot (valse) hoop.

Bovengenoemde zaken hebben voor spanningen gezorgd in de uitvoering van (onderdelen van) de pilot met betrekking tot verschillende elementen. Dit leggen we hieronder nader uit.

Ervaren spanningen bij onderdelen van de pilot

Uit de documentstudie en de interviews blijkt dat de verschillen in visie en doelstellingen tussen partijen leidden tot praktijken die niet in lijn waren met de opzet van de pilot. Zo stelt één respondent dat er gemakkelijk uitzonderingen werden gemaakt voor Dublinclaimanten die op basis van de intake en screening werden afgewezen, maar volgens sommige partijen te kwetsbaar waren en zodoende in de opvang werden opgenomen. Dit gaf volgens de respondent een signaal af dat Dublinclaimanten gemakkelijk konden instromen in de pilot om vervolgens de begeleiding af te wijzen. Daarnaast bleven Dublinclaimanten in de praktijk in beeld bij zowel de juridische organisaties als bij de toekomstoriëntatie- en terugkeerpartijen.

Eén respondent legt uit dat, wanneer er juridische vragen leven bij Dublinclaimanten, het niet realistisch is om ook te werken aan toekomstoriëntatie vanwege mentale belemmeringen bij Dublinclaimanten. Binnen de opzet moesten Dublinclaimanten echter alsnog ook naar de afspraken voor toekomstoriëntatie. Ook dit zorgde voor een spanning in de uitvoering.

Communicatie met Dublinclaimanten

Een deel van de respondenten is kritisch over de communicatie met Dublinclaimanten gedurende de pilot. Dit heeft niet alleen te maken met de tussentijdse veranderingen binnen de pilot – wat het lastig maakte om Dublinclaimanten eenduidig te informeren – maar mogelijk ook met de (sterke) meningen van partijen die bij de uitvoering betrokken waren en in contact waren met de Dublinclaimanten. Wanneer iemand verschillende berichten hoort van verschillende begeleiders, zorgt dit voor verwarring en is dit mede belemmerend voor het vertrouwen van Dublinclaimanten, en daarmee ook voor de begeleiding. In één van de interviews is een voorbeeld

uitgelegd over de communicatie rondom de beëindiging van de opvang na het verstrijken van de opvangtermijn. Partijen hadden verschillende visies op welke Dublinclaimanten wanneer de opvang moesten verlaten, en gaven verschillende berichten aan Dublinclaimanten hierover. Verder noemt één respondent dat partijen onvoldoende het signaal aan Dublinclaimanten hadden afgegeven dat zij overgedragen moesten worden.

Focus van de pilot

Een aantal respondenten is kritisch op de verschuiving van de focus van de pilot, wat volgens hen haaks stond op de doelen van de pilot. Allereerst was dit zichtbaar bij de overleggen; volgens sommige respondenten lag de focus teveel op de vraag wanneer de UOD's van Dublinclaimanten zouden verlopen, en te weinig op de inhoud: wat maakt dat Dublinclaimanten niet overgedragen willen of kunnen worden, en wat is bij bepaalde typen casussen nodig. Verder is de opzet van de pilot in het najaar van 2019 aangescherpt; juridische organisaties kregen steeds meer een rol binnen de pilot. Volgens sommige respondenten zorgde dit ervoor dat de aandacht van partijen steeds meer verschoof naar juridische trajecten, waardoor de focus op (begeleiding in het kader van) overdracht steeds meer naar de achtergrond verdween.

Sturing en coördinatie

Dat partijen verschillende visies hadden over wat er met Dublinclaimanten moest gebeuren, heeft de sturing en coördinatie vanuit de RGOA ook lastig gemaakt, zo blijkt uit de interviews. Daarnaast vragen sommige respondenten zich af in hoeverre de RGOA zich wilde inzetten voor overdracht. Een andere respondent legt uit dat de RGOA er onvoldoende in is geslaagd om de focus op (begeleiding in het kader van) overdracht te bewaken.

Samenwerking binnen de pilot

Volgens sommige respondenten is de samenwerking tussen partijen gedurende de pilot verbeterd, en hebben organisaties elkaar steeds beter weten te vinden. Maar over het algemeen zijn respondenten kritisch over de medewerking

van andere partijen in de uitvoering van de pilot, en over de samenwerking hierbij. Enkele respondenten leggen uit dat de Rijkspartijen beperkt hebben meegedacht en meegewerkt voor wat betreft de toekomstoriëntatie en het realiseren van warme overdrachten. Ook uit de documentstudie blijkt dat de samenwerking tussen lokale organisaties en Rijkspartijen wisselend verliep. Tegelijkertijd leken lokale organisaties sceptisch over de bijdragen van de Rijkspartijen. Zo stelden de Rijkspartijen na het uitbreken van de coronacrisis voor om Dublinclaimanten naar azc's te laten gaan, en dat zij niet naar Italië zouden worden overgedragen. Volgens de respondent waren lokale organisaties echter bezorgd over het lot van Dublinclaimanten wanneer ze naar de azc's zouden gaan. Een verklaring voor deze knelpunten in de samenwerking is de verschillen in visie en doelstellingen tussen partijen.

Eén respondent legt uit dat de verschillen in visie en doelstellingen tussen partijen ook leidden tot praktijken waarbij partijen tegen elkaar werden uitgespeeld in de communicatie met Dublinclaimanten. Sommige organisaties hielden zich - ondanks dat dit binnen de opzet van de pilot niet de bedoeling was - bezig met het berekenen van de UOD's van Dublinclaimanten, terwijl die al waren doorgegeven. In sommige gevallen stelden deze organisaties dat de doorgegeven UOD niet klopte, wat leidde tot een negatief imago van de organisaties die de UOD's doorgeven. Het tegen elkaar uitspelen gebeurde volgens deze respondent ook bij de (uiteindelijke) beëindiging van de opvang voor een groep Dublinclaimanten; één partij werd als een 'boeman' afgeschilderd.

De verschillen in visie en doelstellingen tussen partijen, en de (hiermee samenhangende) knelpunten in de samenwerking, hebben volgens sommige respondenten gezorgd voor demotivatie en een houding van gelatenheid. Door de verschillen heeft de pilot uiteindelijk een opzet aangenomen waar geen van de partijen helemaal tevreden over was, zo blijkt uit de interviews. Op zijn beurt vormden deze zaken weer een belemmering bij de verdere uitvoering van de pilot.

Tot slot stelt één respondent dat de knelpunten met betrekking tot de uitvoering en samenwerking – zie de bovengenoemde informatie – onvoldoende werden besproken. Het vermoeden bestaat dat sommige partijen niet willen evalueren, uit angst dat de pilot stopt en Dublinclaimanten op straat belanden.

Een breed gedeeld verbeterpunt is dat er, bij het uitvoeren van een dergelijke pilot, van tevoren strakke afspraken moeten worden over de doelen, opzet en taken. Hieronder vallen ook afspraken over de communicatie met Dublinclaimanten, en over hoe met bepaalde typen casussen dient te worden omgegaan (bijvoorbeeld wanneer er wel en niet een uitzondering gemaakt dient te worden).

5.2. Overige knelpunten in de uitvoering

Vertragende aspecten

Het opstarten van de pilot heeft lange tijd in beslag genomen, en gedurende de pilot zijn de doelen en de opzet bijgesteld. Hoewel de pilot officieel op 1 juli 2019 startte, is de RGOA pas in september 2019 van start gegaan met hun werkzaamheden. Partijen zijn veel bezig geweest met het regelen en opstarten van procesmatige zaken rond de uitvoering van de pilot. Deze zaken zorgden voor een vertraging in de uitvoering van de pilot. Een samenloop van factoren – de moeizame opstart van de pilot; het feit dat criteria voor instroom pas later werden aangescherpt; het feit dat de eindtermijn van de opvang voor een relatief grote groep Dublinclaimanten werd verplaatst naar 1 april 2020; en het uitbreken van de coronacrisis – leidde er in de praktijk toe dat Dublinclaimanten de pilot konden benutten om de termijn tot de UOD uit te zitten, wat niet de bedoeling was van de pilot.

Eén van de respondenten geeft aan dat het te lang duurde om een afspraak bij de GGD te maken voor (snel)screening en om de uitslag te ontvangen.

Medische screening

Binnen de opzet van het Programma Ongedocumenteerden Amsterdam werden deelnemers aan de LVV-pilot en aan de pilot Dublinclaimanten gescreend door de GGD. Daarbij is afgesproken dat de GGD bij alle deelnemers een korte screening uitvoert. Daarbij wordt gekeken naar somatiek, psychiatrie, verslaving en algemene dagelijkse levensverrichtingen (ADL). Indien de GGD bij de korte screening merkt dat iemand kwetsbaar is, of er sprake is van somatische problematiek waarover na de korte screening onvoldoende duidelijkheid is, voert een arts van de GGD een uitgebreide screening uit. In enkele gevallen is er, op basis van de ervaringen van woonbegeleiders en/of casemanagers, een bezwaar ingediend bij de GGD met betrekking tot de uitslag van de screening en (op basis hiervan) het besluit of iemand de opvang kon verlaten of te kwetsbaar hiervoor was. Op basis van de screenings heeft de GGD geconcludeerd dat 80 tot 90 procent van de Dublinclaimanten (voldoende) gezond was. Dit percentage ligt onder deelnemers aan de pilot Dublinclaimanten opvallend hoger dan onder deelnemers aan de LVV-pilot.

Sommige respondenten zijn kritisch over de screenings door de GGD. Zoals we hierboven reeds hebben genoemd, duurde het volgens één respondent te lang om een afspraak bij de GGD te maken voor (spoed)screening en om de uitslag te ontvangen. Ook stellen respondenten dat het beleid met betrekking tot de screening door de GGD onvoldoende was doordacht. Zo hing het van de casemanager af of er een screening aan het einde van de opvangtermijn werd aangevraagd; het was niet duidelijk dat Dublinclaimanten medische stukken moesten meenemen bij de screening; en er was geen tolk beschikbaar. Ook is er onder sommige respondenten twijfel of er met de uitkomsten van de screenings een correct beeld wordt geschetst van de omvang en ernst van de medische problematiek bij Dublinclaimanten.

Tegelijkertijd is de ervaring dat de GGD is overbelast als gevolg van de afspraak dat de GGD alle Dublinclaimanten moet screenen. De vraag wordt gesteld in hoeverre het nodig is dat alle deelnemers aan de pilot gescreend worden, en

of het niet beter zou zijn om alleen kwetsbare mensen of twijfelgevallen te screenen (en daarbij geen vertraging op te lopen).

Casusbesprekingen

Casussen over bijzonder kwetsbare Dublinclaimanten waarbij door overdracht naar land van Dublinclaim een schrijnende situatie ontstaat, konden tijdens overleggen worden behandeld en voorgelegd aan de DT&V, met als doel om te onderzoeken of deze persoon toch in de nationale procedure kon worden opgenomen. Uiteindelijk zijn er slechts twee casussen aan de DT&V voorgelegd. Voor beide casussen kon de DT&V geen uitzondering maken. Eén casus was geanonimiseerd; en bij één casus bleek (na onderzoek van de Rijkspartijen) dat de echtgenoot bij wie de betreffende Dublinclaimant wilde verblijven, zelf ook Dublinclaimant was. Een algemeen knelpunt is dat casusbeschrijvingen onvolledig waren, en ook bleven nadat de DT&V om extra informatie had gevraagd, zo blijkt uit de interviews. Mogelijke verklaringen zijn dat partijen de voordrachten feitelijk onvoldoende konden onderbouwen, of dat ze de privacy van Dublinclaimanten wilden beschermen – dit laatste vormde volgens één respondent ook een knelpunt bij het uitwisselen van informatie tussen partijen in het algemeen. Overigens blijkt uit de documentstudie en de interviews dat er over het algemeen veel casussen werden behandeld tijdens overleggen, waardoor er te weinig tijd en ruimte was voor diepgang.

Pilot Dublinclaimanten naast de LVV-pilot

Binnen het Programma Ongedocumenteerden Amsterdam vallen zowel de LVV-pilot (360 beschikbare plekken) als de pilot Dublinclaimanten (140 beschikbare plekken). Bij beide pilots waren dezelfde partijen betrokken. De meeste overleggen - casusoverleggen, procesoverleggen en clusteroverleggen (over bepaalde thema's) – hadden betrekking op beide pilots. Diverse respondenten geven aan dat hierdoor de focus van de partijen eerder kwam te liggen bij de LVV-pilot dan bij de pilot Dublinclaimanten. Dit kwam ook doordat het aantal deelnemers aan de LVV-pilot tweeënhalf keer zo hoog lag, en doordat de uitgangspunten van de LVV-pilot over het algemeen meer gesteund

werden door alle partijen, zo blijkt uit de interviews. Doordat (in overleggen) de LVV-pilot en de pilot Dublinclaimanten doorgaans samen besproken werden, ontstond het risico dat partijen onvoldoende scherp hadden dat het bij de pilot Dublinclaimanten om een andere groep en om andere doelen ging, zo legt één van de respondenten uit.

Regie lag niet bij de gemeente

Eén respondent noemt als knelpunt dat de gemeente Amsterdam, die rondom de pilot het eerste aanspreekpunt was voor de Rijkspartijen (onder meer voor afspraken over de opzet van de pilot), zelf niet coördineerde en stuurde op de uitvoering. Met de oprichting van de RGOA kwam er als het ware een extra schakel in de communicatie. Bij het uitvoeren van een dergelijke pilot in de toekomst zou het Rijk direct afspraken moeten kunnen maken met de partij die ook de regie voert, bijvoorbeeld door de regie (terug) bij de gemeente te leggen, zo stelt deze respondent.

5.3. Overige elementen in de discussie over de pilot

Verschillen tussen groepen Dublinclaimanten

Eén respondent legt uit dat er binnen de pilot een onderscheid gemaakt zou moeten worden tussen Dublinclaimanten die 'op doorreis zijn', en Dublinclaimanten die reeds de asielprocedure in een ander EU-land hebben doorlopen, en bij wie de aanvraag is afgewezen. Bij de laatstgenoemde groep is de kans op medewerking bij overdracht nóg kleiner, zo stelt deze respondent. Bij de intake en screening, en bij het maken van een selectie wie wel en wie niet aan de pilot kan deelnemen (nog vóórdat iemand is opgevangen), zou al onderscheid naar groepen kunnen worden gemaakt. Bovendien zou wellicht een ander programma beter helpen voor Dublinclaimanten van wie de asiel-aanvraag reeds is afgewezen, bijvoorbeeld inzet op terugkeer naar het land van herkomst. Tegelijkertijd is gebleken dat ook hierbij de medewerking van Dublinclaimanten moeizaam kan verlopen, bijvoorbeeld omdat zij er geen of onvoldoende vertrouwen in hebben dat zij in het land van Dublinclaim een

eerlijke asielprocedure hebben gehad, zoals we reeds hebben uitgelegd in paragraaf 4.1. Voor sommige landen van Dublinclaim biedt inzet op terugkeer naar het land van herkomst zodoende alsnog geen (of onvoldoende) garantie voor het realiseren van een duurzame oplossing.

Sommige respondenten vragen zich af in hoeverre er binnen de pilot onderscheid gemaakt zou moeten worden op basis van land van herkomst en/of land van Dublinclaim. De conclusie is dat dit een politiek vraagstuk is waarover het Rijk moet beslissen.

Aanzuigende werking?

Zoals we reeds hebben toegelicht in paragraaf 5.1, stellen sommige respondenten dat de pilot een aanzuigende werking heeft, in de zin dat het Dublinclaimanten aantrekt om naar Nederland in het algemeen, en naar Amsterdam in het bijzonder, te komen. Hierbij verwijzen zij naar het toenemende aantal asielaanvragen bij de asielstraten in Amsterdam en op de azc's. Andere respondenten zijn het niet eens dat de pilot een aanzuigende werking heeft. De stad Amsterdam heeft volgens hen sowieso een aantrekkingskracht op jonge vreemdelingen, in vergelijking met andere steden in Nederland. Dit heeft mede te maken met het (relatief) grote aantal ngo's en kerken dat in Amsterdam werkzaam is en in het informele circuit onder meer activiteiten, juridische begeleiding en opvang biedt. Volgens één respondent zit er achter de reis naar Nederland een negatieve prikkel (om het huidige land te verlaten), en geen positieve prikkel (om naar Nederland te komen).

Lokale realiteit als gevolg van landelijk beleid en Europese realiteit

De partijen stonden binnen de pilot voor een lastige opgave. De realiteit is dat een (grote) groep Dublinclaimanten in Amsterdam verblijft, met alle mogelijke problemen van dien, terwijl ze recht hebben op rijksopvang. Het realiseren van warme overdracht naar landen van Dublinclaim blijkt in de praktijk ook zeer lastig. Enerzijds vragen partijen zich af in hoeverre het realiseren van warme overdracht vanuit de gemeente haalbaar is, ook wanneer aanpassingen in de

pilot ter verbetering worden doorgevoerd. Anderzijds wijden respondenten in de interviews uit over de aspecten die leiden tot de lokale realiteit, en de mogelijkheden die er zijn om op landelijk niveau aanpassingen in beleid en/of uitvoering door te voeren, opdat minder Dublinclaimanten mob vertrekken uit de azc's en naar Amsterdam komen – het probleem waarvoor de pilot handvatten moest bieden.

Een deel van de respondenten benadrukt dat het landelijke beleid met betrekking tot Dublinclaimanten rust op internationale wetgeving. De wettelijke kaders, met daarbij het interstatelijk vertrouwensbeginsel en rechterlijke uitspraken, zijn volgens hen leidend in het landelijke beleid, en daarbij de keuze of het Rijk inzet op overdracht, of iemand opneemt in de Nederlandse asielprocedure. Zoals we in paragraaf 4.4 hebben uitgelegd, ervaren respondenten een discrepantie tussen het landelijke beleid met betrekking tot Dublinclaimanten en mogelijkheden voor uitzonderingsbesluiten enerzijds, en de bezwaren die (sommige) Dublinclaimanten hebben bij overdracht anderzijds. Waar het Rijk bijvoorbeeld stelt dat Dublinclaimanten in principe overgedragen kunnen worden naar Italië en Zwitserland, hebben (sommige) Dublinclaimanten grote praktische bezwaren bij overdracht. Op basis van de praktische informatie over landen als Italië – hoe lang de asielprocedure duurt, hoe de voorzieningen aldaar zijn, et cetera – negatieve ervaringen van Dublinclaimanten, en/of de grote verschillen in kwaliteit voor wat betreft voorzieningen en omstandigheden tussen EU-landen, kan de afweging voor hen snel gemaakt zijn, zo stellen de respondenten. Dublinclaimanten kiezen er dan liever voor om 18 maanden met onzekerheid in Nederland op straat te verblijven, dan om terug te gaan naar het land van Dublinclaim. Volgens sommige respondenten is het, gezien de feitelijke situatie in landen als Italië en de dingen die Dublinclaimanten aldaar meemaken, niet realistisch om van hen te verwachten dat ze teruggaan naar het land van Dublinclaim. Daarbij leggen de respondenten uit dat, uit angst voor gedwongen overdracht vanuit het Rijk, Dublinclaimanten mob uit het azc vertrekken.

Als gevolg van deze combinatie van factoren ontstaat de lokale realiteit dat Dublinclaimanten op straat verblijven. Volgens sommige respondenten gaat het om een 'probleem van het Rijk' dat de stad niet kan oplossen. Zolang er op landelijk niveau niets verandert, blijft de situatie in Amsterdam zoals die nu is, stellen zij. Ondanks dat sommige respondenten erkennen dat de pilot mogelijk een aanzuigende werking heeft, ervaren zij ook onmacht voor wat betreft het terugdringen van het aantal Dublinclaimanten dat in Amsterdam op straat verblijft.

Eén van de respondenten stelt voor om met Rijkspartijen in gesprek te gaan, naar aanleiding van de bevindingen uit het onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut (waar dit rapport over gaat), het onderzoek van de RGOA en de inzichten die uitvoeringspartijen gedurende de pilot hebben opgedaan. De suggestie is om, op basis van de bevindingen, te kijken welke aanpassingen in beleid en/of uitvoering op landelijk niveau doorgevoerd kunnen worden, zodat minder Dublinclaimanten mob vertrekken uit de azc's en naar Amsterdam komen. Als concreet voorbeeld van een mogelijke aanpassing wordt het bijstellen van het beleid ten aanzien van overdrachten naar Italië genoemd.

Een andere respondent stelt voor dat het Rijk afziet van gedwongen overdrachten (in het geheel of voor sommige landen van Dublinclaim). Mogelijk zorgt dit ervoor dat Dublinclaimanten niet, of minder snel, mob vertrekken uit de azc's en naar Amsterdam komen.

5.4. Toekomst van de pilot

Het realiseren van warme overdracht naar landen van Dublinclaim is binnen de pilot zeer lastig gebleken. Partijen vragen zich dan ook af in hoeverre het realiseren van warme overdracht vanuit de gemeente haalbaar is, ook wanneer aanpassingen in de pilot ter verbetering worden doorgevoerd. Een aantal respondenten geeft aan dat het beter zou zijn om te stoppen met de pilot, aangezien het doel van overdracht niet behaald wordt. Dit gegeven de zeer

geringe medewerking van Dublinclaimanten aan overdracht en de scepsis over de pilot bij partijen, met gevolgen voor de uitvoering van dien.

Tegelijkertijd ervaart een aantal respondenten ook onmacht voor wat betreft het terugdringen van het aantal Dublinclaimanten dat in Amsterdam verblijft, en een verantwoordelijkheid om mensen die op straat leven, te beschermen. Niets doen leidt volgens hen tot een slechter scenario - zo stellen deze respondenten – zowel voor de Dublinclaimanten (vanuit een humanitair oogpunt) als voor de Amsterdamse samenleving (met het oog op de openbare orde). Sommige respondenten stellen dan ook voor dat de gemeente zich blijft inzetten voor kwetsbare Dublinclaimanten en andere vreemdelingen, en ervoor zorgt dat zij toegang hebben tot opvang en zorg. Onbekend is in hoeverre dit leidt tot pervers gedrag, waarbij Dublinclaimanten problemen rondom medische problematiek verzinnen of 'creëren' (zie ook paragraaf 2.4) om met opvang de termijn tot de UOD te overbruggen.

Verder drukt een deel van de respondenten de wens uit om in elk geval voort te bouwen op de kennis en expertise die de toekomstoriëntatie- en terugkeerpactijen hebben ontwikkeld met betrekking tot de landen van Dublinclaim. Andere respondenten zien ook kansen in het opbouwen van netwerken met ngo's in landen van Dublinclaim, maar ook met consulaire diensten en met steden in de landen van Dublinclaim. Volgens één respondent was de duur van de pilot te kort om stevige netwerken op te bouwen, en is hier meer tijd en energie voor nodig. Het opbouwen van netwerken zou binnen een lokale pilot voortgezet kunnen worden, of als onderdeel van landelijk beleid.

Ook komt in de interviews de suggestie naar voren om binnen Nederland interstedelijke afspraken te maken met betrekking tot opvang en zorg voor Dublinclaimanten, eventueel ook in samenwerking met het Rijk. Enkele respondenten stellen voor om uit te zoeken welke eventuele problemen andere steden ervaren, of waarom in andere steden geen of weinig Dublinclaimanten op straat leven.

Tot slot stelt één respondent voor om – voor wat betreft de inzet voor warme overdracht - voor uitgeprocedeerde Dublinclaimanten (die reeds de asielprocedure in een ander EU-land hebben doorlopen en bij wie de aanvraag is afgewezen) een andere aanpak te kiezen dan voor Dublinclaimanten bij wie dit niet het geval is. Bij de groep uitgeprocedeerde Dublinclaimanten is de kans op medewerking bij overdracht immers nóg kleiner.

6 Conclusie

In dit hoofdstuk vatten we de uitkomsten van het onderzoek samen, waarbij we antwoord geven op de onderzoeksvragen. Na een korte beschrijving van de pilot en de inzet om Dublinclaimanten te bewegen naar overdracht, geven we de resultaten, de genoemde effecten en de genoemde punten van meerwaarde van (de uitvoering van) de pilot weer. Daarna gaan we uitgebreid in op de spanningen, onduidelijkheden en onmogelijkheden met betrekking tot het uitvoeren van de pilot in het algemeen, en het realiseren van warme overdracht in het bijzonder. Tot slot gaan we in op aandachtspunten voor een toekomstige aanpak met betrekking tot Dublinclaimanten.

Beschrijving van de pilot

Binnen de pilot kregen Dublinclaimanten opvang en begeleiding gericht op warme overdracht naar het land van Dublinclaim. De doelen van de pilot Dublinclaimanten zijn:

- Het aantal Dublinclaimanten dat mob uit de rijksopvang vertrekt en vervolgens zonder opvang in Amsterdam verblijft, terugdringen.
- Belemmeringen voor overdracht naar het land van Dublinclaim inzichtelijk maken.
- Tot een bestendige oplossing komen, zijnde:
 - vrijwillige overdracht naar het land van Dublinclaim;
 - waar gewenst, vrijwillige terugkeer naar het land van herkomst; of
 - in bijzondere situaties, waar mogelijk, verwijzing naar de rijksopvang (voor opname in de nationale asielprocedure).

Inzet om Dublinclaimanten te bewegen naar overdracht

Met verschillende activiteiten hebben de partijen geprobeerd om Dublinclaimanten te bewegen naar overdracht. De aanpak en begeleiding van de toekomstoriëntatie- en terugkeerpartijen gebeurde op maat; per persoon is gekeken wat diegene in beweging zou kunnen brengen. Daarnaast is geprobeerd om samen te werken met ngo's in landen van Dublinclaim. In het najaar van 2019 is de opzet van de pilot aangescherpt, mede om te voorkomen dat dat Dublinclaimanten de pilot zouden 'misbruiken' om de termijn tot de UOD uit te zitten, terwijl ze gebruik konden maken van opvang. Dublinclaimanten van wie de UOD binnen 6 maanden zou verlopen, konden niet instromen in de pilot. Daarnaast dienden Dublinclaimanten binnen twee maanden vanaf de start van het traject aan te geven wat er nodig is voor overdracht naar het land van Dublinclaim – en indien een Dublinclaimant niet zou meewerken, kon diegene aan het Dublinoverleg worden voorgedragen voor beëindiging van de opvang. Ook konden Dublinclaimanten in de eerste twee maanden van het traject voorlichting krijgen over hun juridische situatie en opties.

Vertragende aspecten

Partijen zijn veel bezig geweest met het regelen en opstarten van procesmatige zaken rond de uitvoering van de pilot. Deze zaken zorgden voor een vertraging in de uitvoering van de pilot. Een samenloop van factoren – de moeilijke opstart van de pilot; het feit dat criteria voor instroom pas later werden aangescherpt; het feit dat de eindtermijn van de opvang voor een relatief grote groep Dublinclaimanten werd verplaatst naar 1 april 2020; en het uitbreken van de coronacrisis – leidde er in de praktijk toe dat Dublinclaimanten de pilot konden benutten om de termijn tot de UOD uit te zitten, wat niet de bedoeling was van de pilot.

Resultaten, effecten en meerwaarde van de pilot

Bij het overgrote merendeel van de Dublinclaimanten die uit de pilot zijn uitgestroomd, was de UOD verstreken en konden zij worden opgenomen in de Nederlandse asielprocedure. In totaal is één Dublinclaimant overgedragen naar het land van Dublinclaim, in dit geval naar België. Er heeft geen terugkeer naar het land van herkomst plaatsgevonden. Verder is één deelnemer om medische redenen in de Nederlandse asielprocedure opgenomen. Hieruit kan worden geconcludeerd dat het binnen de pilot, over het algemeen, niet is gelukt om tot een bestendige oplossing te komen voor Dublinclaimanten (overdracht naar land van Dublinclaim, terugkeer naar land van herkomst, of – in bijzondere situaties – opname in de Nederlandse asielprocedure).

Wel heeft de pilot een aantal effecten teweeggebracht. Allereerst is met de pilot de groep Dublinclaimanten in beeld gebracht; wie ze zijn, waarom ze hier zijn, en waarom ze hier willen blijven. Daarnaast heeft het bieden van opvang en de toegang tot medische voorzieningen – volgens sommige respondenten – positieve gevolgen gehad voor het welzijn en de gezondheid van de mensen zelf. Ook stellen zij dat schendingen van de openbare orde en criminele activiteiten zijn voorkómen dankzij de opvang.

Naast dat de groep Dublinclaimanten in beeld is gebracht - dankzij de gesprekken die de toekomstoriëntatie- en terugkeerpartijen met de Dublinclaimanten hebben gevoerd, de overleggen met betrokken partijen over de Dublinclaimanten en het onderzoek van de RGOA - stelt een aantal respondenten dat de pilot vanuit een humanitair oogpunt meerwaarde heeft, vanwege de toegang tot opvang en medische voorzieningen.

Spanningen, onduidelijkheden en onmogelijkheden

Bij het uitvoeren van de pilot in het algemeen, en met betrekking tot het realiseren van warme overdracht in het bijzonder, is een aantal spanningen, onduidelijkheden en onmogelijkheden zichtbaar geworden. In de keuze over het

voortzetten van de pilot, al dan niet in een andere vorm, is het van belang om rekening te houden met deze aspecten.

Allereerst heeft **scepsis over de pilot** geleid tot spanningen en knelpunten in de uitvoering. Deze scepsis heeft deels betrekking op de aard van de pilot. Dublinclaimanten hebben in Nederland immers tot aan het moment van overdracht recht op rijksopvang en toegang tot basale sociale en medische voorzieningen vanuit het Rijk, en kunnen hun eventuele bezwaren in gesprek met de DT&V bespreekbaar maken. Dit maakte het voor Rijkspartijen lastiger om de pilot te ondersteunen. Een andere oorzaak van de sceptische houding is erin gelegen dat partijen verschillende visies hadden op de pilot en op het overdragen van Dublinclaimanten. Sommige partijen uitten zich kritisch over elementen van het landelijke beleid. Organisaties verschilden van visie op wat er met de deelnemers moest gebeuren (overdracht, of in Nederland verblijven); op de omvang en ernst van de problematiek die ontstaat wanneer Dublinclaimanten zonder pilot (of opvang) in Amsterdam op straat verblijven, met betrekking tot risico's en gevaren voor de mensen zelf en de samenleving; en op de positie van Dublinclaimanten in Amsterdam (ongeinformeerd en kwetsbaar, of juist bewust gebruik makend van de mogelijkheden om zo lang mogelijk in Nederland te blijven). Diverse respondenten vragen zich af in hoeverre de 'kritische' organisaties zich wel hebben ingespannen om overdrachten naar landen van Dublinclaim te realiseren. Deze zaken hebben volgens sommige respondenten gezorgd voor demotivatie en een houding van gelatenheid bij de uitvoering van de pilot.

Over de **rol en meerwaarde van opvang** als onderdeel van de pilot, bestaan verschillende opvattingen. Enerzijds zijn sommige respondenten positief over de mogelijkheid tot opvang vanuit een humanitair oogpunt. Opvang met een fijne, huiselijke sfeer draagt volgens één respondent bij aan een vertrouwensband met de organisatie, wat uiteindelijk bevorderend is voor medewerking aan overdracht. Anderzijds voelden Dublinclaimanten zich minder genoodzaakt om mee te werken aan overdracht doordat ze al in de opvang zaten. In

het najaar van 2019 is bepaald dat Dublinclaimanten binnen twee maanden vanaf de start van het traject dienden aan te geven wat er nodig is voor overdracht naar het land van Dublinclaim – en indien een Dublinclaimant niet zou meewerken, kon diegene aan het Dublinoverleg worden voorgedragen voor beëindiging van de opvang. Onbekend is in hoeverre deze voorwaarde deze praktijk van het ‘misbruiken’ van de pilot heeft verminderd.

Ook over de **rol en meerwaarde van de juridische begeleiding** als onderdeel van de pilot, bestaan verschillende opvattingen. Enerzijds stellen sommige respondenten dat kennis en inzichten over de juridische mogelijkheden en praktische vooruitzichten in Nederland Dublinclaimanten helpt bij het maken van de keuze of ze willen meewerken aan overdracht. Anderzijds verdween volgens andere respondenten de focus op (begeleiding in het kader van) overdracht steeds meer naar de achtergrond, doordat de aandacht binnen de pilot steeds meer verschoof naar juridische trajecten.

Over de vraag in hoeverre de pilot een **aanzuigende werking** heeft, verschillen de opvattingen. Volgens sommigen geeft de gemeente met de pilot een verkeerd signaal af, namelijk doordat de pilot faciliteert dat Dublinclaimanten worden opgevangen, en zij vervolgens door de goede faciliteiten juist niet terug willen naar het land van Dublinclaim. Anderen zijn het hier niet mee eens. Volgens hen heeft de stad Amsterdam sowieso een aantrekkingskracht op jonge vreemdelingen, of zit er achter de reis naar Nederland een negatieve prikkel (om het huidige land te verlaten), en geen positieve prikkel (om naar Nederland te komen).

Volgens sommige respondenten is de problematiek waar de gemeente Amsterdam mee te maken heeft – Dublinclaimanten die mob uit de rijsoptvang vertrekken en in Amsterdam op straat verblijven - het resultaat van verschillende factoren waar **op landelijk niveau** invloed op moet - en kan - worden uitgeoefend. Voor (een deel van de) praktische bezwaren die (sommige) Dublinclaimanten hebben bij overdracht, bijvoorbeeld op basis van negatieve

ervaringen in de landen van Dublinclaim, kan op basis van het landelijke beleid geen uitzondering worden gemaakt met betrekking tot de Dublinclaim. Uit angst voor gedwongen overdracht vanuit het Rijk vertrekken Dublinclaimanten uit het azc. Zodoende ontstaat de lokale realiteit dat Dublinclaimanten op straat verblijven. Zolang er op landelijk niveau niets verandert, blijft de situatie in Amsterdam zoals die nu is, stellen sommige respondenten. Om ervoor te zorgen dat minder Dublinclaimanten mob vertrekken uit de azc's en naar Amsterdam komen, wordt voorgesteld om - op basis van de bevindingen - te kijken welke aanpassingen in beleid en/of uitvoering op landelijk niveau doorgevoerd kunnen worden, bijvoorbeeld het afzien van gedwongen overdrachten. Een andere respondent stelt voor dat het Rijk afziet van gedwongen overdrachten (in het geheel of voor sommige landen van Dublinclaim).

Sommige respondenten stellen dat het realiseren van warme overdracht vanuit de gemeente niet of weinig realistisch is - ook wanneer aanpassingen in de pilot ter verbetering worden doorgevoerd – en stellen dat het beter zou zijn om te stoppen met de pilot, aangezien het doel van overdracht niet behaald wordt. Tegelijkertijd zien partijen de **lokale realiteit** als een gegeven waar ze geen of weinig invloed op kunnen uitoefenen, en voelen ze een verantwoordelijkheid om mensen die op straat leven, te beschermen. Sommige respondenten stellen voor dat de gemeente zich blijft inzetten voor **kwetsbare Dublinclaimanten** en andere vreemdelingen, en ervoor zorgt dat zij toegang hebben tot opvang en zorg. Onbekend is echter in hoeverre dit leidt tot pervers gedrag, waarbij Dublinclaimanten problemen rondom medische problematiek verzinnen of ‘creëren’ om met opvang de termijn tot de UOD te overbruggen.

Tot slot benadrukken sommige respondenten dat het realiseren van vrijwillige overdracht van Dublinclaimanten sowieso zeer lastig is, als gevolg van de **situatie waar Dublinclaimanten in zitten**. Zo hebben Dublinclaimanten nog niet de asielpcedure in Nederland doorlopen, en hebben zij hoop en vooruitzicht op de mogelijkheid hiertoe nadat de UOD is verstreken. Ook het feit dat er met eindtermijnen wordt gewerkt – de termijn tot het einde van de

opvang en de termijn tot de UOD – werkt belemmerend voor medewerking aan overdracht, omdat Dublinclaimanten zich (sterk) focussen op deze eindtermijnen. Daarbij is er ook een spanning tussen de tijd die nodig is voor warme overdracht enerzijds, en de mogelijkheid voor Dublinclaimanten in de praktijk om deze tijd voor een tegengesteld doel te benutten – namelijk instroom in de Nederlandse asielprocedure na het verstrijken van de UOD - anderzijds. Volgens één respondent is het feit dat Dublinclaimanten in Amsterdam onder onstabiele omstandigheden leven – met (soms) medische problematiek en onzekerheid over de (verblijfs)situatie na afloop van de opvangtermijn – belemmerend voor de begeleiding aan Dublinclaimanten.

(On)mogelijkheden voor een toekomstige aanpak

Een deel van de respondenten ziet mogelijkheden voor verbetering op het gebied van communicatie, voorlichting en informatievoorziening aan Dublinclaimanten. Op basis van informatie op individueel niveau over de situatie en mogelijkheden in het land van Dublinclaim, en over hun juridische mogelijkheden en praktische vooruitzichten in Nederland, kunnen zij afwegen of ze willen meewerken aan overdracht. Bovendien moet er meer kennis en inzicht worden ontwikkeld en gedeeld tussen partijen. Sommige respondenten zien kansen in het opbouwen van netwerken met ngo's in landen van Dublinclaim, maar ook met consulaire diensten en met steden in de landen van Dublinclaim. Met informele netwerken en partnerschappen lukt het begeleiders beter en sneller om mogelijkheden in het land van Dublinclaim te zoeken en dingen te regelen, bijvoorbeeld met betrekking tot opvang en begeleiding. Daardoor wordt de kans op (medewerking aan) overdracht vergroot.

Op basis van de bevindingen in dit rapport, waaronder de diverse spanningen, vragen wij ons desalniettemin sterk af in hoeverre inzet binnen de pilot op bovenstaande aspecten zal leiden tot meer (warme) overdrachten. Dit heeft ten eerste te maken met de verschillen in visies tussen partijen; onder meer over de aard van de pilot, over wat de focus van de pilot zou moeten zijn (en de rol van verschillende onderdelen van de pilot), en over wat er met Dublinclaimanten

moet gebeuren – en daarbij ook over de mate waarin het landelijke beleid leidend moet zijn voor de aanpak voor individuele Dublinclaimanten. Gezien de sterke meningen die partijen over deze zaken hebben, achten wij het weinig realistisch dat de verschillen in visies (voldoende) weggenomen zullen worden. Als gevolg van bovenstaande punten achten wij het weinig realistisch dat partijen de doelen en de opzet van de pilot (voldoende) ondersteunen en elkaar vertrouwen in de uitvoering. Zolang deze basisvoorwaarde niet aanwezig is, achten wij de kans van slagen van de pilot voor wat betreft het realiseren van warme overdrachten minimaal. Zeker omdat het opbouwen van informele netwerken in landen van Dublinclaim, een vertrouwensband met Dublinclaimanten, en kennis over de mogelijkheden van groepen Dublinclaimanten in Nederland en in de landen van Dublinclaim, grote inzet vereist.

Ten tweede leiden wij uit de interviews af dat de Dublinclaimanten die mob uit de azc's zijn vertrokken en in Amsterdam verblijven, doorgaans al de keuze hebben gemaakt om in Nederland te blijven, en zeer moeilijk te bewegen zijn richting (medewerking aan) overdracht. Dit heeft over het algemeen te maken met het gebrek aan vertrouwen in een duurzaam toekomstperspectief in het land van Dublinclaim en met de mindset van 'blijven proberen'. Op basis van de bevindingen uit ons onderzoek en het rapport van de RGOA verwachten wij dat slechts een subgroep Dublinclaimanten mogelijk zou willen meewerken aan overdracht, namelijk (grotendeels) Dublinclaimanten die nog geen asielprocedure hebben doorlopen en van wie een ander land dan Italië het land van Dublinclaim is. Hiervoor zijn netwerken met ngo's in landen van Dublinclaim en informatievoorziening op individueel niveau echter alsnog vereist. Een effectieve samenwerking met ngo's is in de praktijk bovendien lastig gebleken. De toekomstoriëntatie- en terugkeerpartijen hebben geen eenduidige informatie van ngo's in landen van Dublinclaim kunnen ontvangen over hoe de overdracht, opvang en begeleiding daar eruit ziet. Hierdoor waren zij onvoldoende in staat om concrete informatie aan Dublinclaimanten te geven over de situatie en mogelijkheden in de landen van Dublinclaim, wat belemmerend heeft gewerkt voor de medewerking van Dublinclaimanten. Onbekend

is bovendien in hoeverre dit knelpunt met meer inzet in het opbouwen van netwerken van ngo's weggenomen kan worden.

De gemeente Amsterdam en het Ministerie van Justitie en Veiligheid kunnen, mede op basis van de bevindingen die in dit rapport zijn beschreven, tot een besluit komen over het al dan niet voortzetten van de pilot Dublinclaimanten. Een aantal respondenten suggereert in elk geval als alternatieve optie dat partijen zich (blijven) inzetten voor kwetsbare Dublinclaimanten (en andere vreemdelingen), om ervoor te zorgen dat zij bijvoorbeeld toegang hebben tot opvang en zorg, of juridische begeleiding kunnen ontvangen (in schrijvende gevallen). Voor een vervolgaanpak op lokaal niveau achten wij het in elk geval van belang dat de partijen van tevoren duidelijke afspraken maken over de doelen, kaders, taken en rolverdeling (waaronder de communicatie met Dublinclaimanten); dat de samenwerkingspartijen de doelen en de opzet ondersteunen, en elkaar hierin vertrouwen; en dat er strakke sturing en coördinatie op de uitvoering plaatsvindt, zodat het doel van de aanpak in zicht blijft.

In tegenstelling tot de landelijke aanpak van Dublinclaimanten richtte de pilot Dublinclaimanten zich op een specifieke subgroep, namelijk Dublinclaimanten die reeds mob uit het azc waren vertrokken en naar Amsterdam waren gekomen. Binnen de pilot heeft de alternatieve aanpak niet geleid tot gunstige resultaten in termen van overdracht naar landen van Dublinclaim. Tegelijkertijd kunnen er dingen uit de pilot worden geleerd ten behoeve van de aanpak van Dublinclaimanten in de toekomst, bijvoorbeeld met betrekking tot communicatie, voorlichting en informatievoorziening aan Dublinclaimanten. Aanpassingen binnen de landelijke aanpak leiden mogelijk tot een hogere effectuering van overdrachten. Naar aanleiding van de bevindingen die in dit rapport zijn beschreven, het onderzoek van de RGOA en de inzichten die uitvoeringspartijen gedurende de pilot hebben opgedaan, kunnen betrokken partijen met elkaar in gesprek gaan over hoe de aanpak van Dublinclaimanten op landelijk niveau verbeterd kan worden.

Bijlage: Bronnen documentstudie

Rapporten

Algemene Rekenkamer (2018). *Asielstroom 2014-2016: een cohort asielzoekers in beeld*. Geraadpleegd op 20 september 2020, <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2018/06/11/asielinstroom>

Bejan, A.-R. (2020). *Working Towards a Sustainable Future. A Report About the Dublin-claimants in Amsterdam*. Amsterdam: Goedwerk Foundation.

Bove, C. (2019). *Country Report: Italy*. Brussel: European Council on Refugees and Exiles.

Danish Refugee Council (2017). *Is Mutual Trust Enough? The situation of persons with special reception needs upon return to Italy*. Geraadpleegd op 20 september 2020, <https://www.refworld.org/docid/58a1a9a94.html>

Ministerie van Justitie en Veiligheid (2019). *Rapportage Vreemdelingenketen. Periode januari-december 2018*. Geraadpleegd op 20 september 2020, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/05/14/tk-rapportage-vreemdelingenketen-2018-2>

Ministerie van Justitie en Veiligheid (2020). *Rapportage Vreemdelingenketen. Periode januari-december 2019*. Geraadpleegd op 20 september 2020, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/05/25/tk-bijlage-rapportage-vreemdelingenketen-2019>

Rijksoverheid (2019). *Rapport Onderzoekscommissie Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht*. Geraadpleegd op 20 september 2020, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/06/04/onderzoekscommissie-langdurig-verblijvende-vreemdelingen-zonder-bestendig-verblijfsrecht>

Van Geel, J. (2020). *(G)een weg terug? Een analyse van de belemmeringen die Dublinclaimanten weerhouden van (medewerking aan) een warme overdracht aan het land van Dublinclaim*. Amsterdam: Regiegroep Ongedocumenteerden Amsterdam.

Winter, H., Bex-Reimert, V., Geertsema, B. & Krol, E. (2018). *Onderdak en opvang door Rijk en gemeenten van vertrekplichtige vreemdelingen en de invloed daarvan op terugkeer*. Groningen: Pro Facto.

Jurisprudentie

Rechtbank Den Haag (18 oktober 2018). *Uitspraak zaaknummer NL18.17753*. Geraadpleegd op 20 september 2020, <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2018:12421>

Raad van State (19 december 2018). *Uitspraak 201808522/1/V3*. Geraadpleegd op 20 september 2020, <https://www.raadvanstate.nl/@112108/201808522-1-v3/>

Raad van State (16 januari 2019). *Uitspraak 201809931/1/V3*. Geraadpleegd op 20 september 2020, <https://www.raadvanstate.nl/@112375/201809931-1-v3/>

Raad van State (29 januari 2019). *Uitspraak 201810366/1/V3*. Geraadpleegd op 20 september 2020, <https://www.raadvanstate.nl/@112498/201810366-1-v3/>

Raad van State (8 april 2020). *Uitspraak 201907322/1/V1*. Geraadpleegd op 20 september 2020, <https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/%40120765/201907322-1-v1/>

Raad van State (8 april 2020). *Uitspraak 201907435/1/V1*. Geraadpleegd op 20 september 2020, <https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/%40120764/201907435-1-v1/>

Rechtbank Den Haag (23 april 2019). *Uitspraak zaaknummer NL19.6459*. Geraadpleegd op 20 september 2020, <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2019:5086>

Raad van State (12 juni 2019). *Uitspraak 201809552/1/V3*. Geraadpleegd op 20 september 2020, <https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/%40115817/201809552-1-v3/#highlight=vreemdeling>

Raad van State (12 juni 2019). *Uitspraak 201809564/1/V3*. Geraadpleegd op 20 september 2020, <https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/%40115818/201809564-1-v3/#highlight=vreemdeling>

Raadsstukken (gemeenteraad Amsterdam)

Beantwoording schriftelijke vragen inzake Dublinclaimanten met aangifte van mensenhandel (27 mei 2019)

Kamerstukken (Tweede Kamer)

Kamerbrief mensenhandel (28 juni 2019)

Antwoorden Kamervragen over het bericht meer migranten claimen slachtoffer van mensenhandel te zijn (28 juni 2019)

Kamerbrief terugkeer van afgewezen asielzoekers (15 november 2019)

Antwoorden Kamervragen over de bestrijding van mensenhandel (8 juni 2020)

Overige openbare bronnen

Europees Parlement en Raad van de Europese Unie (26 juni 2013). *Verordening (EU) Nr. 604/2013*. Geraadpleegd op 20 september 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/nl/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0604>

Gemeente Amsterdam (11 december 2018). *Werken aan een duurzaam perspectief. Uitvoeringsplan 24-uursopvang ongedocumenteerden*. Geraadpleegd op 20 september 2020, <https://www.amsterdam.nl/zorg-ondersteuning/ondersteuning/vluchtelingen/24-uursopvang-ongedocumenteerden/>

Lassche, K. (4 juli 2019). *Dublin: samenwerken over de grenzen van de eigen organisatie*. Geraadpleegd op 20 september 2020, <https://www.vreemdelingenvisie.nl/vreemdelingenvisie/2019/07/dublin>

VluchtelingenWerk (7 maart 2019). *Update. Jaargang 25, nr. 9*. Geraadpleegd op 20 september 2020, https://gallery.mailchimp.com/fff4420d2dd688f864c7ac875/files/e84fd9d9-1d1a-4a1b-a80a-98749ec6f158/Update_2019_nr._9.pdf

Welcome to Europe (2018). *Welcome to Italy. An Info Guide for Refugees and Migrants*. Geraadpleegd op 20 september 2020, <https://w2eu.info/en/countries/italy>

Tot slot hebben we gebruik gemaakt van interne stukken van de gemeente Amsterdam, de RGOA en het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

COLOFON

Opdrachtgever	Gemeente Amsterdam
Auteur:	A.M.L. van der Hoff, MSc
Met medewerking van	Drs. M.J. de Gruijter M. Out, MSc
Foto omslag	Novum RegioFoto - fotograaf Sem van der Wal
Uitgave	Verwey-Jonker Instituut, Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht T (030) 230 07 99 E secr@verwey-jonker.nl I www.verwey-jonker.nl

De publicatie kan gedownload worden via onze website:
<http://www.verwey-jonker.nl>.

ISBN 978-94-6409-033-8

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2020.

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut. Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute. Partial reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.